



**DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL TAMAÑO DEL ESTADO.  
EL CASO DE MICHOACÁN, MÉXICO, 2003-2015**

TESIS DOCTORAL

---

Hugo Amador Herrera Torres

Director de tesis:

Dr. Francisco Javier Salinas Jiménez

Universidad Autónoma de Madrid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía y Hacienda Pública

Doctorado en Economía y Empresa

---

Madrid, España

Noviembre 2018

## Resumen

La relación del gasto estatal per cápita con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita indica que el tamaño del Estado aumentó 10.94% en Michoacán de 2003 a 2015. Diversas propuestas teóricas señalan que los ingresos laborales del conjunto de agentes de una sociedad, así como la productividad de las organizaciones estatales, son las principales variables que provocan el ensanchamiento del tamaño del aparato estatal. Los ingresos, siguiendo el algoritmo de Saaty, tienen una relevancia global teórica de 37.90% y la productividad estatal de 41.40%.

El objetivo de la presente investigación, por tanto, consiste en determinar en qué grado los ingresos laborales reales per cápita de los agentes sociales y la productividad del trabajo del personal ocupado en las organizaciones estatales explican, durante el periodo 2003-2015, el crecimiento del tamaño del Estado en Michoacán. En la investigación, se obtuvo que, de manera conjunta, estas dos variables definieron en 71.99% el engrandecimiento del tamaño del Estado.

El coeficiente de la relación del crecimiento del tamaño del Estado con los ingresos laborales reales per cápita de los agentes sociales es de -0.0230: en la medida que los ingresos de los agentes disminuyen, el tamaño del Estado aumenta. Los ingresos tuvieron un comportamiento zigzagueante con tendencia a la baja de 2003 a 2015 en Michoacán, esto obligó a que el Estado subsanara los efectos negativos que se generaron. El coeficiente que vincula, por su parte, crecimiento del tamaño del Estado con productividad del trabajo per cápita estatal es de -39.1908. Se trata también de una relación inversa. La productividad, atendiendo los coeficientes de ambas variables, causó en mayor medida el engrandecimiento del tamaño del Estado. La productividad del trabajo per cápita estatal cayó 39.41% durante el periodo 2003-2015. La baja productividad provocó que el Estado del bienestar que se intentó implementar en la entidad viniera acompañado de "La cubeta que gotea" de Okun, con agujeros amplios de filtración de recursos.

## Abstract

The relation between *per capita* state spending and *per capita* Gross Internal Product (GIP) indicates that the size of the State in Michoacán increased by 10.94% from 2003 to 2015. Several theoretical proposals sustain that the work-related income of all agents in a society, together with the productivity of state organizations, are the principle variables that cause the expansion of the state apparatus. According to Saaty's algorithm, income has a theoretical global importance of 37.90%, while that of state productivity is 41.90%.

The objective of this study, therefore, was to determine to what degree the real *per capita* work-related income of social agents and the *per capita* productivity of work performed by the personnel of state organizations explain, for the 2003-2015 period, the expansion of the State in Michoacán. In the research, it was obtained that, jointly these two variables, defined in 71.99% the aggrandizement of the size of the State.

The coefficient of the relation of the growth of the state with real *per capita* work-related income of social agents was -0.0230; indicating that the size of the State increased proportionally to the decrease in those agents' income. During the study period (2003-2015), income in Michoacán showed an up-and-down behavior, but with a downwards tendency that forced the State to implement measures to remedy the negative effects generated. The coefficient that links the growth of the State to the *per capita* productivity of work by state personnel was -39.1908; also an inverse relation. The coefficients of these two variables show that productivity was the principle cause of state expansion. The *per capita* productivity of the work of state personnel decreased by 39.41% in the 2003-2015 period. As a result of this low productivity, the Welfare State that authorities planned to implement in Michoacán was accompanied by Okun's 'leaky bucket', with large holes that allowed resources to filter out.

## Índice

<b>Índice de tablas y figuras</b>	<b>11</b>
<b>Glosario</b>	<b>15</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>27</b>
<b>Introducción</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 1. Modelos económicos y funciones del Estado</b>	<b>35</b>
1.1. Proceso económico: orientaciones, etapas y agentes	37
1.2. Aproximación conceptual de Estado	41
1.3. Tipos de Estados en los modelos económicos	43
1.3.1. Modelo de competencia perfecta y Estado ultra-mínimo	44
1.3.2. Modelo de competencia imperfecta y Estado mínimo	47
1.3.3. Modelo de economía del bienestar y Estado benefactor simple	49
1.3.4. Modelo de economía socialista y Estado planificador ilimitado	51
1.3.5. Teoría de las fallas del mercado y Estado interventor	52
1.3.6. Modelo macroeconómico keynesiano simple y Estado planificador limitado	56
1.3.7. Modelo macroeconómico keynesiano ampliado y Estado planificador limitado abierto	59
1.3.8. Economía del desarrollo y Estado benefactor ampliado	62
1.3.9. Modelo macroeconómico liberal monetarista y Estado mínimo monetarista	65
1.3.10. Elección pública, fallas del Estado y Estado mínimo coordinador	67
1.3.11. Neo-institucionalismo económico y Estado planificador institucional	70
1.4. Funciones económicas del Estado	71

<b>Capítulo 2. Bienes-servicios públicos, votación por mayoría simple y estructura burocrática</b>	<b>75</b>
2.1. Bienes-servicios públicos, programas de redistribución e instituciones	77
2.1.1. Producción de bienes-servicios públicos	77
2.1.2. Creación de instituciones e implementación de programas de redistribución	80
2.3. Votación por mayoría simple	83
2.4. Organizaciones estatales y modelo burocrático	86
 <b>Capítulo 3. Enfoques teóricos sobre el crecimiento del tamaño del Estado</b>	 <b>89</b>
3.1. Crecimiento del gasto por demanda de los agentes.	
De los agentes hacia el Estado	91
3.1.1. Ley de Wagner	91
3.1.2. Variantes de la Ley de Wagner	94
3.1.3. Modelo de Meltzer y Richard	95
3.1.4. Planteamiento de Peacock y Wiseman: efecto trinquete	96
3.1.5. Teoría de la búsqueda de la renta de Tullock	97
3.1.6. Teoría de la ilusión fiscal	98
3.1.7. Procesos económicos abiertos	99
3.2. Crecimiento del gasto por oferta del Estado. Del Estado hacia los agentes	101
3.2.1. Modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan	101
3.2.2. Modelo de Baumol	102
3.2.3. Modelo de Niskanen	104
3.2.4. Modelo de Findlay y Wilson	106
3.3. Variables determinantes del crecimiento del gasto estatal	107
3.3.1. Variables externas del Estado:	
ingresos de los agentes sociales y demandas específicas	107
3.3.2. Variable interna del Estado: productividad estatal	112
3.4. Jerarquización de las variables del crecimiento del gasto	116
 <b>Capítulo 4. Contexto económico, social y político de Michoacán, 2003-2015</b>	 <b>123</b>
4.1. Datos generales de Michoacán	125

4.2. Situación económica de Michoacán, 2003-2014	127
4.2.1. Estructura económica de Michoacán, 2014	128
4.2.2. Dinámica económica de Michoacán, 2003-2014	131
4.3. Situación social de Michoacán	133
4.4. Seguridad pública en Michoacán	135
4.5. Situación política de Michoacán	137

## **Capítulo 5. El Estado en Michoacán: instituciones, organizaciones y condición financiera**

5.1. Instituciones estatales en Michoacán, 2003-2015	145
5.2. Organizaciones estatales en Michoacán, 2003-2015	146
5.2.1. Poder Legislativo de Michoacán	147
5.2.2. Poder Judicial de Michoacán	148
5.2.3. Poder Ejecutivo de Michoacán	149
5.2.4. Organismos autónomos de Michoacán	153
5.3. Condición financiera de Michoacán, 2003-2015	155
5.3.1. Ingresos estatales en Michoacán	155
5.3.2. Egresos estatales en Michoacán	160
5.3.3. Indicadores financieros para Michoacán, 2003-2015	164
5.3.3.1. Autonomía financiera del Estado, 2003-2015	164
5.3.3.2. Capacidades de operación del Estado, 2003-2015	165
5.3.3.3. Deuda del Estado, 2003-2015	165

## **Capítulo 6. Medición del tamaño del Estado, Michoacán, 2003-2015**

6.1. Principales indicadores del tamaño del Estado	171
6.2. Tamaño del Estado en Michoacán, 2003-2015	172
6.3. Variables explicativas del crecimiento del tamaño del Estado	175
6.3.1. Ingreso laboral real per cápita de los agentes sociales en Michoacán, 2003-2015	175
6.3.2. Productividad de las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015	176

6.3.2.1. Producción de las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015	177
6.3.2.2. Personal ocupado en las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015	180
6.3.2.3. Sueldos y salarios del personal ocupado en las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015	181
6.3.2.4. Productividad del trabajo en las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015	183
6.3.2.5. Productividad y grupos de presión en Michoacán, 2003-2015	186
<b>Capítulo 7. Determinantes del crecimiento del tamaño del Estado en Michoacán, 2003-2015</b>	<b>191</b>
7.1. Especificación del modelo	193
7.2. Resultados del modelo	194
7.3. Tamaño del Estado e ingreso laboral real per cápita de los agentes sociales	196
7.4. Tamaño del Estado y productividad del trabajo per cápita en las organizaciones estatales	198
7.5. Tipo de Estado en Michoacán	203
<b>Conclusiones</b>	<b>207</b>
<b>Conclusions</b>	<b>213</b>
<b>Fuentes de referencia bibliográfica</b>	<b>219</b>

## Índice de tablas y figuras

### Tablas

Tabla 1. Modelos económicos y tipos de Estado	43
Tabla 2. Primera tesis del MMKs	56
Tabla 3. Funciones del Estado en cada modelo económico	72
Tabla 4. Variantes de la Ley de Wagner	94
Tabla 5. Variables del crecimiento del gasto por demanda de los diversos agentes	101
Tabla 6. Variables del crecimiento del gasto por oferta del Estado	107
Tabla 7. Niveles de jerarquía analítica de variables causales del crecimiento del gasto	116
Tabla 8. Escala de calificación de las alternativas con respecto a los objetivos específicos	117
Tabla 9. Propuestas teóricas que hacen referencia a las alternativas	118
Tabla 10. Jerarquía cuantitativa de variables	119
Tabla 11. Jerarquía cuantitativa de objetivos específicos	120
Tabla 12. Calificaciones de las alternativas y objetivos específicos	120
Tabla 13. Escala de calificación de la relación de las alternativas	121
Tabla 14. Matrices de comparaciones de alternativas y objetivos específicos	122
Tabla 15. Proyecciones de población en Michoacán, 2003-2015	126
Tabla 16. Regiones y municipios de Michoacán, 2015	127
Tabla 17. Producto Interno Bruto de Michoacán, 2003-2015	128
Tabla 18. Estructura económica de Michoacán con PEO, 2014	130
Tabla 19. Método diferencial-estructural para Michoacán	131
Tabla 20. Dinámica económica de Michoacán con PEO, 2003-2009, 2009-2014 y 2003-2014	133
Tabla 21. Indicadores, índice y grado de rezago social, Michoacán 2000, 2005, 2010 y 2015	134



Tabla 22. Homicidios vinculados con la delincuencia organizada, Michoacán, 2006-2013	136
Tabla 23. Tendencia hacia la democratización, elecciones para gobernador, Michoacán, 2001-2015	140
Tabla 24. Ordenamientos legales publicados en el ámbito estatal, 2003-2015	146
Tabla 25. Presupuesto del Poder Legislativo de Michoacán, 2003-2015	148
Tabla 26. Presupuesto del Poder Judicial de Michoacán, 2003-2015	149
Tabla 27. Organizaciones del Poder Ejecutivo de Michoacán, 2015	150
Tabla 28. Número y crecimiento de las dependencias de la administración pública centralizada, Michoacán, 2003-2015	151
Tabla 29. Presupuesto, dependencias de la administración pública centralizada, Michoacán, 2003-2015	152
Tabla 30. Número y crecimiento de las entidades de la administración pública descentralizada, Michoacán, 2003-2015	152
Tabla 31. Presupuesto, entidades de la administración pública descentralizada, Michoacán, 2003-2015	153
Tabla 32. Organismos autónomos de Michoacán, 2015	154
Tabla 33. Número y crecimiento de organismos autónomos, Michoacán, 2003-2015	154
Tabla 34. Presupuesto de los organismos autónomos de Michoacán, 2003-2015	155
Tabla 35. Fuentes de ingresos del Estado en Michoacán, 2015	156
Tabla 36. Ingresos del Estado en Michoacán, 2003-2015	159
Tabla 37. Egresos del Estado en Michoacán, 2003-2015	163
Tabla 38. Indicadores financieros para Michoacán, 2003-2015	167
Tabla 39. Relación del gasto estatal con el PIB, Michoacán, 2003-2015	173
Tabla 40. Producción del Estado en Michoacán, 2003-2015	179
Tabla 41. Personal ocupado en las organizaciones estatales, Michoacán, 2003-2015	180
Tabla 42. Sueldos y salarios del personal ocupado en las organizaciones estatales, Michoacán, 2003-2015	182
Tabla 43. Productividad del personal ocupado en las organizaciones estatales con base en sueldos y salarios, Michoacán, 2003-2015	183

Tabla 44. Principales grupos de presión en Michoacán	188
Tabla 45. Resultados del análisis de regresión	194
Tabla 46. Factor de Inflación de la Varianza	196
Tabla 47. Prueba Breusch-Pagan-Godfrey	196

## Figuras

Figura 1. Etapas del proceso económico convencional	39
Figura 2. Agentes que participan en el proceso económico convencional	40
Figura 3. Composición del Estado	42
Figura 4. Curvas sociales de indiferencia y elección social	50
Figura 5. Eficiencia económica y redistribución del ingreso	64
Figura 6. Bienes-servicios públicos puros e impuros	78
Figura 7. Relaciones entre agentes, instituciones y programas estatales	83
Figura 8. Esquema simplificado de la Ley de Wagner	93
Figura 9. Secuencia lineal simplificada del modelo de Meltzer y Richard	96
Figura 10. Variables que afectan el gasto del Estado	115
Figura 11. Ubicación geográfica de Michoacán en México	125
Figura 12. Tipos y cantidad de instituciones para Michoacán, 2015	145
Figura 13. Tamaño del Estado vía gasto total per cápita / PIB per cápita	174
Figura 14. Ingreso laboral real per cápita anual, Michoacán, 2003-2015	176
Figura 15. Productividad total y sectorial del trabajo estatal, sueldos y salarios, Michoacán, 2003-2015	185
Figura 16. Productividad del trabajo per cápita en organizaciones estatales, sueldos y salarios, Michoacán, 2003-2015	186

## Glosario

**Agentes sociales.** Hace referencia a todos los agentes que se desenvuelven en la sociedad siguiendo lineamientos marcados por las instituciones formales. Los actores no tienen esta característica. La noción de agente se toma de la Teoría de la Agencia, cuyo nodo es la relación agente-principal. El principal es la institución, la acción del agente depende del principal. El mismo agente diseña al principal y, desde luego, tiene la posibilidad de cambiarlo.

**Agentes económicos.** Agentes sociales que participan directamente en el proceso económico convencional: productores y comerciantes.

**Agentes electorales.** Agentes estatales que participan, en marcos de democracias representativas, en procesos electorales. Se trata de votantes, candidatos y partidos políticos.

**Agentes estatales.** Agentes sociales que intervienen de manera indirecta en el proceso económico convencional, son los encargados de coordinar la creación y aplicación de las instituciones y de diversos instrumentos económicos, su participación influye en las decisiones de los agentes económicos, además intervienen en la implementación de los programas de redistribución. Los agentes estatales pueden ser de tres tipos: funcionarios, burócratas y agentes electorales. Estos agentes actúan usando recursos del Estado.

**Bienes-servicios inferiores.** Se denominan también bienes-servicios básicos, son aquellos cuyo consumo se reduce a medida que aumenta el ingreso de los agentes.

**Bienes-servicios privados.** Son bienes-servicios de fácil exclusión y el costo marginal de suministrar el bien-servicio a un agente adicional es elevado.

**Bienes-servicios públicos.** Estos bienes-servicios pueden ser puros e impuros. Los puros tienen dos propiedades: 1) dificultad para excluir a un agente de los beneficios que genera su producción, 2) la cantidad que consume un agente no reduce la cantidad que pueden consumir los otros. Los impuros sólo reúnen una propiedad o las cubren en diferentes grados.

**Bienes-servicios superiores.** Se denominan también bienes-servicios no básicos, son aquellos cuyo consumo se incrementa a medida que aumenta el ingreso de los agentes.

**Bienestar propio.** 1) satisfacción obtenida por los agentes sociales mediante el consumo de bienes-servicios; 2) ganancia o utilidad lograda por los agentes económicos a través de su participación en el proceso económico convencional; y 3) objetivos individuales alcanzados por los agentes políticos en las estructuras del aparato estatal.

**Bienestar social.** Satisfacción obtenida simultáneamente por el conjunto de los agentes sociales, derivada de la posesión de los satisfactores que permiten atender, cuando menos, las necesidades básicas.

**Burocracia.** Modelo de organización para emprender los procesos productivos del Estado, caracterizado por la división del trabajo, la estructura jerárquica de autoridad, el establecimiento de reglas que indiquen dirección, alta especialización y calificación técnica de los agentes, seguridad en el empleo y control de los ingresos de los empleados (Hernández, 1994, p. 137).

**Efecto trinquete.** Este enfoque sobre crecimiento del tamaño del Estado planteado por Peacock y Wiseman, señala que, en periodos normales, el Estado no incrementa de forma significativa sus gastos; en cambio, en periodos de crisis y agitación social, el crecimiento del gasto se dispara; terminada la crisis, el nivel de gasto no regresa a su nivel anterior, se queda arriba.

**Elección pública.** Teoría que estudia las decisiones de los agentes políticos, está considerada como una subdivisión de la microeconomía. El enfoque parte del

individualismo metodológico, sostiene que el comportamiento de los agentes estatales no es diferente de la conducta de los agentes económicos, pues buscan aumentar su nivel de utilidad vía presupuesto estatal. La elección pública, en general, analiza las fallas del Estado. Esta teoría hace énfasis en que las instituciones (marco regulatorio) deben permitir a los votantes controlar de manera efectiva el comportamiento del Estado.

**Estado.** Formación política integrada por instituciones y organizaciones. Las instituciones listan a las organizaciones que realizarán funciones económicas, culturales y políticas en una sociedad. Estas funciones también están enunciadas en las instituciones.

**Estado benefactor simple.** Estado propio de la economía del bienestar, se considera variable endógena del proceso económico convencional, asume funciones que afectan, hasta cierto punto, la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

**Estado benefactor ampliado o Estado del bienestar.** Estado propio de la economía del desarrollo. Se trata de una extensión amplia del Estado benefactor simple. Este Estado tiene un papel preponderante en la generación de equilibrio entre eficiencia productiva y equidad social, asume como preponderante la función de suministrar bienes-servicios de carácter social, realiza además actividades que protegen de las contingencias a la diversidad de agentes sociales.

**Estado interventor.** Estado manejado en la teoría de las fallas del mercado, se manifiesta como variable endógena en el proceso económico convencional, trata de corregir las distorsiones que genere el mercado, incluso, puede producir bienes-servicios en los sectores que sea más eficiente.

**Estado mínimo.** Estado manejado en el modelo de competencia imperfecta, su operación consiste en facilitar información relevante a los agentes económicos a costos bajos para la realización del proceso económico.

**Estado mínimo coordinador.** Estado propio de la elección pública, se enfoca en la coordinación de los agentes económicos, no tanto en la asignación eficiente de recursos. Este Estado busca generar incentivos para que los agentes actúen de forma colectiva en el proceso económico, dado que la acción conjunta permite maximizar los beneficios propios. Este Estado contribuye a disminuir los costos de transacción en la puesta en marcha del proceso económico.

**Estado mínimo monetarista.** Estado propio del modelo macroeconómico liberal monetarista, que toma decisiones sobre estándares monetarios, oferta monetaria, reglas de tipo de cambio, regulación del flujo financiero internacional y determinación del crédito. Sus funciones giran prácticamente en asuntos monetarios.

**Estado planificador ilimitado.** Estado propio del modelo económico socialista, guía el proceso económico, ya que posee y controla los factores de producción, establece los medios de distribución, fija los precios y raciona los niveles de consumo.

**Estado planificador institucional.** Estado propio del neo-institucionalismo económico. La intervención de este tipo de Estado, en el proceso económico, se hace principalmente a través de instituciones. El neo-institucionalismo resalta que las restricciones institucionales tienen la misma ponderación que las restricciones económicas, pues emiten señales sustanciales para las decisiones de ahorro e inversión. Las restricciones institucionales claves son los derechos de propiedad. La función cardinal del Estado está entonces en la definición de derechos de propiedad claros.

**Estado planificador limitado.** Estado manejado en el modelo macroeconómico keynesiano simple, con su intervención se manipulan los niveles de producción y empleo. Cambios en la inversión influyen en la producción y empleo. Para aumentar la inversión, este Estado, por ende, hace uso de la política fiscal y monetaria. La política fiscal comprende el uso del presupuesto y la recaudación tributaria. La política monetaria intenta afianzar la economía mediante el control de las tasas de interés y de la oferta de dinero.

**Estado planificador limitado abierto.** Estado propio del modelo macroeconómico keynesiano ampliado. La intervención estatal en materia monetaria y fiscal adquiere más implicaciones, debido a que los procesos económicos abiertos suman más variables: tipos de cambio, comercio exterior, aranceles, entre otras.

**Estado ultra-mínimo.** Estado propio del modelo de competencia perfecta, se concibe como variable exógena del proceso económico, realiza meras funciones éticas en la sociedad. El Estado ultra-mínimo corresponde a una instancia intermedia entre asociaciones de protección privada y Estado mínimo. Las acciones orientadas a la redistribución del ingreso no entran en su lista de actividades, se consideran, incluso, ilegales.

**Fallas del mercado.** Circunstancias o condiciones que impiden que el proceso económico sea eficiente en el criterio de Pareto.

**Fallas del Estado.** Ineficiencia o distorsión causada por la actuación del Estado en el proceso económico convencional.

**Funcionarios del Estado.** Agentes estatales encargados de crear y operar las instituciones a través de organizaciones, algunos de ellos fueron elegidos en procesos electorales, otros fueron nombrados por otros agentes estatales.

**Grupos de presión.** Grupo de agentes que buscan influir en las diversas esferas del Estado para obtener beneficios específicos, suelen emplear diversos medios de presión: donación de recursos económicos, chantaje político, comunicación masiva.

**Instituciones del Estado.** Limitaciones formales acordadas por los mismos agentes para dar forma a su interacción, requieren que su contenido sea compartido y su cumplimiento aceptado voluntariamente por la mayoría de los diversos agentes.

**Ley de Wagner.** Enfoque sobre el crecimiento del tamaño del Estado que señala que países con dinámicas de industrialización presentan tres efectos: 1) incremento del

ingreso medio de los agentes, 2) incorporación permanente de cambios tecnológicos en los procesos económicos, 3) implementación de procesos democráticos. Estos efectos obligan a que el Estado aumente su tamaño extensiva e intensivamente.

**Modelo de competencia perfecta.** Modelo económico base, su enfoque es normativo, la mayoría de los demás modelos parten de algunos postulados de éste. El modelo supone que el proceso económico guiado exclusivamente por el mercado permite que la producción de bienes-servicios sea consumida en su totalidad, siempre que el resto de las variables se mantengan constantes. El desarrollo del proceso económico que propone lleva hacia el equilibrio económico.

**Modelo de competencia imperfecta.** Este modelo sostiene que el mercado no funciona perfectamente por la existencia de mercados de bienes-servicios incompletos y por la presencia de información incompleta y asimétrica, pero, aun así, puede operar con estas fallas. El mercado, en el modelo, continúa siendo el principal coordinador del proceso económico, es la institución que puede lograr la mejor asignación de factores posible.

**Modelo de economía socialista.** Este modelo centra sus bases en la propiedad colectiva de los factores de producción, frente a la propiedad privada manejada en el proceso económico convencional. La distribución del producto social y del ingreso debe ser igualitaria; esto eliminará las diferencias entre clases sociales. El modelo propone una planificación centralizada del proceso económico, por tanto, los factores de producción deben ser asignados por el Estado, quién además medía en los mercados y hace la distribución. Teóricamente, el socialismo es la etapa anterior al comunismo, formación social donde los agentes controlan los factores de producción en su totalidad, quedan organizados en una sola clase.

**Modelo de Baumol.** Este enfoque pone atención en la productividad del Estado, explica que ésta es baja, en comparación con las tasas que obtienen los agentes económicos, porque el cambio tecnológico no es guiado por el mercado. La productividad depende entonces del cambio tecnológico. La baja productividad del Estado se manifiesta en el aumento de costos: utiliza más capital y emplea más mano de obra para producir la



misma cantidad de bienes-servicios que producen los agentes económicos. El Estado produce bienes-servicios sin recurrir a los precios de mercado, necesita, por consiguiente, aumentos permanentes de transferencias y subsidios, incrementándose proporcionalmente los costos de operación.

**Modelo de la economía del bienestar.** Análisis normativo del proceso económico, evalúa diferentes situaciones económicas para seleccionar la mejor, buscando incrementar la utilidad social: establece los términos para maximizar la producción con una cantidad dada de recursos y, a la vez, mejorar la distribución de bienes-servicios.

**Modelo de la economía del desarrollo.** Este modelo enfatiza que los agentes deben tener los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. El Estado se encargará de hacer la redistribución correspondiente. El modelo indica que los niveles de desarrollo también están vinculados con la salud de los agentes, con la esperanza de vida, con la inscripción en escuelas, con el nivel de escolaridad y, por supuesto, con el consumo per-cápita de bienes de mercado.

**Modelo de Findlay y Wilson.** El modelo formaliza las decisiones del Estado en relación con sus ingresos y gastos. El enfoque considera procesos económicos que producen bienes-servicios mixtos a través de agentes económicos, empleando como insumos: 1) trabajo, 2) capital fijo, y 3) servicios suministrados por el sistema de derechos de propiedad. Este último insumo sólo puede ser provisto por agentes del Estado. El mismo Estado financia las remuneraciones de sus agentes por medio de impuestos. La optimización consiste en equilibrar el gasto generado por la remuneración de agentes estatales con la tasa impositiva. Los agentes del Estado llegan a tener comportamientos oportunistas tanto en la provisión de bienes-servicios vinculados con el sistema de derechos de propiedad como en la fijación de tasas impositivas.

**Modelo de Meltzer y Richard.** Este enfoque sobre el crecimiento del tamaño del Estado plantea que los gastos estatales se concentran en gastos de redistribución del ingreso. Los agentes seleccionan las tasas impositivas conforme la cuantía de sus ingresos. Los

votantes medianos, en esquemas de democracias representativas, son los que determinarán la tasa impositiva.

**Modelo de Niskanen.** Este enfoque analiza el papel de la burocracia en el crecimiento del tamaño del Estado, subraya que debido a la posición favorecida por su carácter contractual que tienen estos agentes adquieren la capacidad para reproducirse exponencialmente al interior del Estado, aun cuando existan restricciones institucionales, limitaciones de gasto y presiones de otros agentes. Las fallas del Estado complementan al modelo.

**Modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan.** Planteamiento alternativo a la tesis tradicional del federalismo fiscal. La tesis del federalismo fiscal tiende a favorecer el centralismo en la asignación de competencias en materia de ingresos, no tanto del gasto. Desde la perspectiva del ingreso, el criterio de eficiencia indica la conveniencia de que el gobierno federal recaude los ingresos que tengan potencial redistributivo. Los impuestos directos e indirectos más importantes están, por ende, centralizados. Lo anterior provoca que el Estado se presente como ente monolítico que, de forma sistemática, maximice el tamaño de sus presupuestos, sin considerar las preferencias de los diversos agentes. El modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan provee los fundamentos de una Constitución fiscal para descentralizar los ingresos.

**Modelo macroeconómico liberal monetarista.** Este modelo comparte la idea de equilibrio general del modelo de competencia perfecta, señala que los precios serán estables en caso de que la oferta monetaria sea igual a la demanda de dinero. Además, acepta la actuación principal del mercado en el proceso económico, pero complementada por organizaciones estatales monetarias. El Estado tiene la obligación de mantener la estabilidad económica. El análisis monetarista se centra en agregados (modelo macroeconómico).

**Modelo macroeconómico keynesiano ampliado.** Extensión del modelo macroeconómico keynesiano simple, supone que los procesos económicos son abiertos, lo que involucra el intercambio internacional de bienes-servicios e inversiones,

traducido en flujos comerciales y de capital. En el análisis de la producción se agregan, por ende, exportaciones e importaciones de bienes-servicios. Con la introducción del comercio exterior disminuye el control de la política fiscal y monetaria por parte del Estado. Los procesos económicos abiertos conllevan a que la demanda interna sea distinta a la producción nacional.

**Modelo macroeconómico keynesiano simple.** Explica que el proceso económico convencional no tiende automáticamente al equilibrio del pleno empleo. El equilibrio resultante con subempleo se resuelve mediante políticas fiscales y monetarias que aumenten la demanda agregada.

**Neo-institucionalismo económico.** Esta corriente económica formula una teoría de las instituciones, señala que éstas condicionan el desarrollo del proceso económico convencional, se convierten en un factor más de producción, pues estipulan la estructura de los derechos de propiedad, dan certidumbre a las relaciones económicas de los agentes (contratos), afectan las decisiones de ahorro, inversión y consumo. Las instituciones son diferentes de las organizaciones.

**Organizaciones del Estado.** Estructura de agentes políticos, principalmente funcionarios estatales y burócratas, que operan con materiales y recursos financieros del Estado para realizar diversos procesos productivos para el resto de los agentes. Estas organizaciones están condicionadas por el marco institucional.

**Procesos productivos del Estado.** Acciones ordenadas del Estado en relación con eficiencia en el proceso económico, equidad social y estabilidad macroeconómica.

**Productividad del Estado.** Indica el grado de producción que se obtiene con una combinación de insumos específica. Se trata de productividad multi-factor. La productividad también indica el grado de producción con un insumo determinado. Se trata de productividad parcial.

**Programas de redistribución.** Sistematización de las acciones de las organizaciones estatales para captar ingresos vía impuestos y redistribuirlos a través de programas sociales y sistemas de transferencias monetarias y no monetarias.

**Tamaño del Estado.** Cantidad de acciones económicas, culturales y políticas que hacen las organizaciones estatales, se determina a través del uso de recursos, del nivel de gasto asentado en los documentos contables, del nivel de ingresos, de la cuantía de las propiedades del Estado, del nivel de producción de bienes-servicios públicos y/o del número de agentes empleados en el aparato estatal.

**Teoría de la búsqueda de la renta.** Esta teoría señala que la intervención del Estado en los procesos económicos genera una pérdida de eficiencia en la asignación de recursos similar a las pérdidas que provocan los monopolios. Este enfoque mantiene la tesis de que el Estado es un monopolio que produce más monopolios. Las rentas vienen precisamente de las oportunidades de ganancia que ofrecen los monopolios. Diversos agentes económicos buscan obtener beneficios de las rentas que surgen de varias actividades estatales.

**Variantes de la Ley de Wagner.** Reacciones de diversos autores a la Ley de Wagner, no tanto en las variables que provocan el incremento del tamaño del Estado, sino en la forma de relacionar el gasto estatal con el PIB: 1) Peacock y Wiseman, 2) Musgrave, 3) Goffman y Mahar, 4) Pryor, 5) Goffman, 6) Musgrave, 7) Gupta, 8) Michas, 9) versión de Peacock y Wiseman modificada por Mann, 10) Murthy, 11) Herber, y 12) Musgrave.

**Votación por mayoría simple.** Sistema para elegir las preferencias de bienes-servicios públicos y programas de redistribución de los agentes, da una solución de equilibrio mediante el votante mediano.

**Votante.** Hace referencia a todos los agentes sociales con la posibilidad de participar en procesos electorales, puede considerarse también como electorado (tipo de agente electoral).

**Votante mediano.** Agente electoral que se halla en una situación donde el número de agentes que prefieren una alternativa es igual al número de agentes que prefieren otra alternativa.

## Siglas y acrónimos

CD	Convergencia por la Democracia
CE	Competitividad electoral
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEMO	Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo
DP	Déficit presupuestario.
EB	Estado del bienestar
ED	Economía del desarrollo
EG	Enfoque de la gobernanza
EP	Elección pública
EE. UU.	Estados Unidos de América
FIV	Factor de Inflación de la Varianza
FP	Formato de partido
GE	Gasto estatal
GEC	Gasto estatal de consumo
IEM	Instituto Electoral de Michoacán
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MC	Movimiento Ciudadano
MCI	Modelo de competencia imperfecta
MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios
MCP	Modelo de competencia perfecta
MEB	Modelo de economía del bienestar
MES	Modelo de economía socialista
MMKa	Modelo macroeconómico keynesiano ampliado
MMKs	Modelo macroeconómico keynesiano simple
MMLM	Modelo macroeconómico liberal monetarista
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
NGEa	Nueva gerencia estatal ampliada

NGEs	Nueva gerencia estatal simple
NIE	Neo-institucionalismo económico
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PAS	Partido Alianza Social
PASD	Partido Alternativa Social Demócrata
PC	Partido Convergencia
PEA	Población Económicamente Activa
PEO	Población Económicamente Ocupada
PES	Partido Encuentro Social
PH	Partido Humanista
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Productividad multi-factor
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Productividad parcial
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT	Productividad del trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNTSA	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud
SPUM	Sindicato de Profesores de la Universidad Michoacana
STASPE	Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado
STASPLE	Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Michoacán
SUEUM	Sindicato Único de Empleados de la Universidad Michoacana
SUTSPJEM	Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Michoacán
TFM	Teoría de las fallas del mercado

## Introducción

El modelo que esté guiando el proceso económico especifica el tamaño del Estado. Ayala (2000, pp. 82, 134, 315-388) identifica varios modelos económicos: 1) competencia perfecta. Este modelo indica el punto de partida contra el cual se evalúan los otros. 2) competencia imperfecta, 3) economía del bienestar, 4) economía socialista, 5) fallas del mercado, 6) macroeconómico keynesiano simple, 7) macroeconómico keynesiano ampliado, 8) economía del desarrollo, 9) macroeconómico liberal monetarista, 10) elección pública, y 11) neo-institucionalismo económico. Todos los modelos, excepto la economía socialista, tienen su plataforma analítica en la teoría económica neoclásica, sin que propiamente esto signifique que acepten todos sus postulados. La versión normativa de la teoría económica neoclásica se encuentra en el modelo de competencia perfecta.<sup>1</sup>

La intervención del Estado en el modelo de competencia perfecta es ultra-mínima. El Estado se analiza como variable exógena, con meras funciones éticas. En el modelo de competencia imperfecta se señala un Estado mínimo, su operación consiste en facilitar información relevante a los agentes económicos a costos bajos. En esta propuesta, al igual que en la competencia perfecta, la función del mercado consiste en transmitir a través de los precios la información necesaria para que los agentes tomen las decisiones que maximicen sus beneficios propios. La economía del bienestar propone un Estado benefactor simple. El Estado, en este modelo, se considera como variable endógena,

---

<sup>1</sup> Para efectos de esta investigación considérese Estado (con mayúscula) como un tipo de organización política adoptada por los agentes sociales en un territorio determinado. En ninguna parte del trabajo, la palabra Estado se utiliza como sinónimo de entidad federativa, tampoco, por consiguiente, se emplea la palabra estado (con minúscula), la cual sí haría alusión a entidad federativa. El Estado, de igual manera, no es sinónimo de sector gubernamental. El sector gubernamental se refiere a la integración del conjunto de organizaciones estatales, sería entonces una parte más del Estado. En la investigación no se usa la idea de sector público. El sector gubernamental se convierte en sector público cuando el primero realiza sus operaciones con la participación organizada de los diferentes tipos de agentes sociales (democracia). Esta participación debe ser simétrica: todos los agentes tienen la misma voz y el mismo voto; debe estar además sistematizada en las instituciones. Las organizaciones, estatales, en la noción de sector público, funcionan como coordinadoras de procesos, no como entes exclusivos y protagonistas de la acción del aparato estatal. El sector público viene siendo una forma de actuación del sector gubernamental. La noción de Estado, en esta investigación, de igual manera, no se refiere a gobierno. El gobierno es efecto del acto de gobernar, señala una situación específica, no es sinónimo de sector gubernamental.



asume funciones que afectan la asignación de recursos y la distribución del ingreso. El modelo socialista asume un Estado planificador ilimitado. El Estado interventor se relaciona con la teoría de las fallas del mercado. En el modelo macroeconómico keynesiano simple se considera un Estado planificador limitado. En el modelo macroeconómico keynesiano ampliado se contempla un Estado planificador limitado abierto. La economía del desarrollo potencia un Estado benefactor ampliado (Estado del bienestar). En el modelo macroeconómico liberal monetarista la participación del Estado es mínima y principalmente en política monetaria. En la elección pública se maneja un Estado mínimo coordinador. En el neo-institucionalismo económico, por último, se concibe un Estado planificador institucional.

El mercado tiene una posición central en todos los modelos, excepto en la economía socialista. A pesar de la posición que otorgan estos modelos al mercado, admiten la intervención del Estado en diferentes medidas en los procesos económicos que proponen.

Tras la implementación de los modelos macroeconómicos keynesianos (simple y ampliado) y de la ejecución de políticas relacionadas con la economía del desarrollo en el periodo de posguerra, el tamaño del Estado aumentó considerablemente. A finales del siglo pasado, con la instauración del modelo macroeconómico liberal monetarista, el tamaño del Estado disminuyó, sin embargo, no se expresó propiamente como Estado mínimo monetarista. El Estado, aun cuando tenga especificado su tamaño en el modelo económico que se haya adoptado, generalmente adquiere un tamaño mayor y va creciendo de forma paulatina. Se han formulado diversos enfoques teóricos en diferentes periodos históricos que intentan explicar los cambios en el tamaño del Estado: 1) Ley de Wagner, 2) variantes de la Ley de Wagner, 3) modelo de Meltzer y Richard, 4) efecto trinquete Peacock y Wiseman, 5) teoría de la búsqueda de la renta de Tullock, 6) modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan, 7) modelo de Baumol, 8) modelo de Niskanen, y 9) modelo de Findlay y Wilson. Estos enfoques no son los únicos, pero sí los principales, los demás planteamientos se han formulado a partir de ellos.

México está compuesto por 32 entidades federativas incluida la Ciudad de México. El tamaño del Estado en la entidad de Michoacán se expandió de 2003 a 2015. El monto del gasto del aparato estatal en comparación con la cuantía del Producto Interno Bruto (PIB) representa el indicador más significativo para la medición del tamaño del Estado (Ley de Wagner). El tamaño del Estado creció 19.45% de 2003 a 2015. El gasto total estatal aumentó entonces más que el PIB. La relación de gasto total, PIB y población permite obtener de manera más precisa el comportamiento del tamaño del Estado. Atendiendo estos tres indicadores, el tamaño del aparato estatal se incrementó 10.94%. Los sueldos y salarios de la burocracia también se expandieron.

El periodo 2003-2015 ha sido de mucho movimiento en materia electoral en Michoacán. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó poco más de siete décadas de manera ininterrumpida hasta 2002. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se alzó con la victoria para el gobierno estatal en 2001. Por primera vez se presentó la alternancia política en Michoacán. En 2007 volvió a ganar el PRD. En el periodo gubernamental de este partido político se crearon a partir de 2003 varias dependencias, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social, así como la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal. En el periodo 2008-2012, se formaron otras dependencias, como la Secretaría de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de la Juventud, la Secretaría de los Migrantes y la Secretaría de Finanzas y Administración. El PRI regresó al Ejecutivo de la entidad en 2012, ganó las elecciones, seguido del Partido Acción Nacional (PAN), relegando al PRD al tercer lugar. En 2015, el PRD retomó la gubernatura.<sup>2</sup>

El nivel de crecimiento económico alcanzado en la entidad no ha sido suficiente para dar empleo a una proporción importante de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que ha ocasionado fuerte migración hacia otros estados de México y principalmente hacia Estados Unidos de América (EE. UU.). Michoacán ocupa el tercer lugar en el índice de intensidad migratorio hacia EE. UU. (Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2010,

---

<sup>2</sup> En Michoacán se sentaron las bases principales para el surgimiento de la Corriente Democrática del PRI que se transformó, junto con otras fuerzas de “izquierda”, en el Frente Democrático Nacional, para integrar en 1989 al PRD. La entidad es uno de los bastiones emblemáticos y electorales más importantes de este partido.

p. 33). La falta de oportunidades que esta situación conlleva, junto con varios factores más, propició el surgimiento y la expansión de grupos del crimen organizado. Estos grupos han luchado entre sí y contra grupos procedentes de otros lugares por la plaza que representa Michoacán, dada su posición estratégica en el trasiego de drogas desde sud-américa hacia EE. UU., a través del puerto de Lázaro Cárdenas (Herrera y Colín, 2016, p. 150; Herrera y Colín, 2014, pp. 126-127). La violencia se exacerbó, se alcanzaron altos niveles de inseguridad. Michoacán ocupa el décimo lugar de 32 en el índice de inseguridad y violencia ciudadana (México Evalúa, 2010, p. 9). Esta situación generó y, continúa generando, hartazgo social. En 2013, como consecuencia, aparecieron los “Consejos Ciudadanos de Autodefensa” (grupos armados) (Rivera, 2014a, p. 11).

La presencia del narcotráfico en Michoacán data de muchos años, pero la etapa más intensa ocurrió durante los tres últimos gobiernos estatales (2002-2015). Los cárteles del narcotráfico y los “Consejos Ciudadanos de Autodefensa”, para Rivera (2014b, s/p), representan la manifestación más dramática de una crisis de gobernabilidad. Hay grupos de presión con prácticas violentas en sus manifestaciones que contribuyen a profundizar esta crisis. En Michoacán, siguiendo a Rivera (2014b, s/p), operan arreglos informales e ilegales de estos grupos con organizaciones estatales. Presionar a través de la fuerza combinada con delincuencia se convirtió en un sistema efectivo para conseguir la aprobación de demandas.

El crecimiento del tamaño del Estado no está correlacionado con un factor único, sino con una combinación compleja de factores. La Ley de Wagner, el modelo de Meltzer y Richard, el efecto trinquete Peacock y Wiseman, y la teoría de la búsqueda de la renta de Tullock, fijan a los ingresos de los agentes sociales como la principal variable externa que provoca el ensanchamiento del tamaño del Estado. El modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan, el modelo de Baumol, el modelo de Niskanen, y el modelo de Findlay y Wilson, señalan a la productividad (multi-factor o parcial) del aparato estatal como la principal variable interna que genera el crecimiento del tamaño del Estado.

El objetivo, por consiguiente, de la investigación consiste en determinar en qué grado los ingresos de los agentes y la productividad del aparato estatal explican el crecimiento

del tamaño del Estado en Michoacán, durante el periodo 2003-2015. En este documento, el tamaño del Estado, que corresponde a la variable dependiente de la investigación, se mide a través de la relación gasto total per cápita - PIB per cápita. Los ingresos de los agentes, que señalan la primera variable independiente, se operan mediante los ingresos laborales reales per cápita. La productividad estatal, que indica la segunda variable independiente, se maneja vía productividad del trabajo del personal ocupado en las organizaciones estatales (productividad parcial). Se plantea, hipotéticamente, que las dos variables independientes afectaron la dinámica de la variable dependiente durante el periodo de estudio.

La investigación es correlacional-explicativa, su carácter es deductivo, de diseño no experimental. En el capítulo 1, se explica la noción de Estado, sus funciones en diferentes modelos económicos y las fallas que puede cometer en su operación. En el capítulo 2, se examina la producción de bienes-servicios públicos, la votación por mayoría simple y la estructura burocrática. En el capítulo 3, se identifican y agrupan las variables que diferentes propuestas teóricas muestran como detonantes del ensanchamiento del tamaño del Estado. Los enfoques derivan en las variables que se consideran como independientes en la presente investigación. La jerarquización de estas variables se hace a través del algoritmo de Saaty. Los capítulos 1, 2 y 3 constituyen la parte teórica del trabajo.

En el capítulo 4, se desarrolla un diagnóstico económico, social y político de Michoacán, haciendo énfasis en el periodo 2003-2015. En el capítulo 5, se detalla la composición del Estado en Michoacán, se presentan sus instituciones y organizaciones de operación, así como su condición financiera. En el capítulo 6, se mide el tamaño del Estado en Michoacán (variable dependiente) y se operacionalizan las variables independientes. En el capítulo 7, se determina, usando Mínimos Cuadrados Ordinarios, en qué grado las variables independientes influyeron sobre la variable dependiente. En este capítulo, se generan líneas de acción para atender la problemática detectada. Al final de la investigación aparecen las conclusiones y las fuentes de referencia utilizadas.

# **Capítulo 1.**

## **Modelos económicos y funciones del Estado**

### **1.1. Proceso económico: orientaciones, etapas y agentes**

Mediante el proceso económico se busca producir los bienes-servicios que los variados agentes de una sociedad requieren para atender sus necesidades, se compone principalmente de cuatro etapas, las cuales, hasta cierto punto, son secuenciales: 1) producción, 2) distribución de bienes-servicios “a”, 3) distribución de bienes-servicios “b”, y 4) consumo. El mercado, siguiendo a la teoría neoclásica, es el encargado de coordinar este proceso. En otros esquemas teóricos se sugieren algunas variantes, por ejemplo, en la síntesis neoclásica-keynesiana, la coordinación del proceso es realizada conjuntamente por el mercado y el Estado, aunque las participaciones son desiguales: el Estado complementa al mercado. La propuesta socialista, por su parte, demanda prácticamente la intervención exclusiva del Estado en el proceso económico (planificación central).

La etapa de producción (etapa 1) comienza con la asignación de los recursos o factores (tierra, trabajo y capital) que se necesitan para obtener un nivel determinado de producción. Los ingresos de los diferentes agentes sociales influyen en los precios de los bienes-servicios. Los precios son precisamente la guía para fijar las cantidades que se producirán de los diferentes bienes-servicios. Cuando los agentes sociales demandan más de un bien-servicio, su precio también aumenta, los agentes económicos, por lo regular, responden aumentando la producción de ese bien-servicio, pues buscan incrementar sus ganancias. Los agentes económicos también están obligados a operar con niveles aceptables de productividad, deben encontrar una relación entre producción y factores que les permita participar y permanecer de forma efectiva en el mercado.

La etapa de la distribución de bienes-servicios “a” (etapa 2) corresponde a la primera comercialización de éstos, donde algunos agentes ya obtienen ingresos, otros adquieren los bienes-servicios para continuar con la producción, y unos más los captan para comercializarlos. En esta segunda etapa, la distribución del ingreso se presenta en los agentes que ya están obteniendo ingresos. La distribución del ingreso depende de la

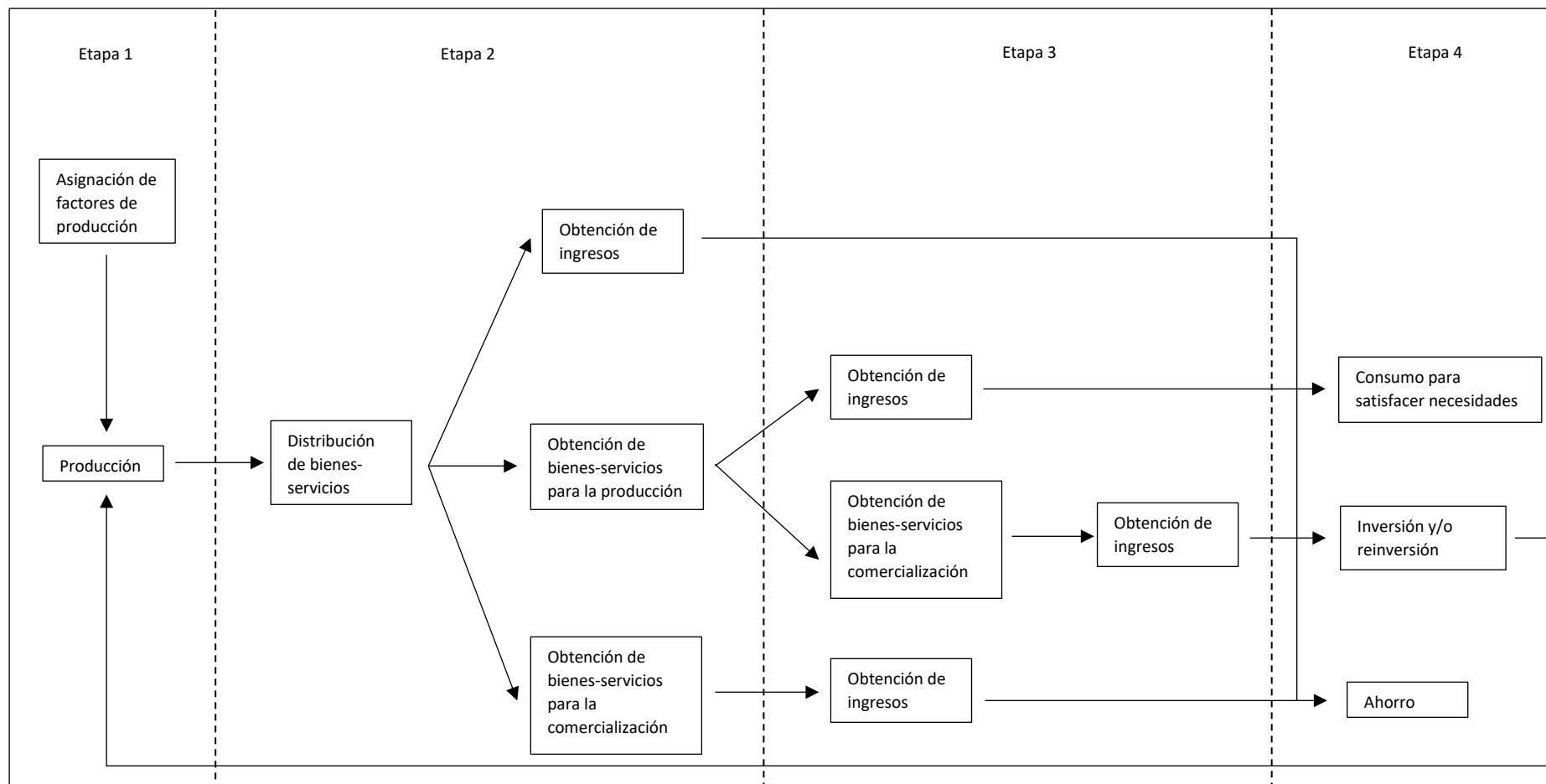
participación que hayan tenido los agentes en el proceso de producción. Algunos logran cantidades altas; otros, cantidades bajas.

En la etapa de la distribución de bienes-servicios “b” (etapa 3) sólo entran los agentes que continuaron con la producción y que desarrollaron actividades de comercialización. Los agentes que obtuvieron ingresos ya no participan en la etapa 3. Los agentes que comercializaron en la etapa anterior consiguen ingresos en esta etapa, se presenta entonces la distribución del ingreso. Los agentes que siguen produciendo bienes-servicios los venden a otros agentes, quienes realizarán actos de comercio, teniendo la posibilidad de obtener ingresos.

Todos los agentes que lograron ingresos en las etapas anteriores se introducen en la etapa de consumo (etapa 4), que señala la acción de adquirir con el ingreso obtenido los bienes-servicios que den la oportunidad de satisfacer las necesidades o de reinvertir lo que generaron o de ahorrar parte del ingreso, también pueden hacer una combinación de las tres opciones anteriores. En la figura 1, se esquematizan las etapas del proceso económico.

El proceso económico puede presentarse en diversas versiones, sin que las etapas sufran propiamente alteraciones sustanciales. La versión depende del modelo económico que se esté considerando. Los modelos conceden diferentes grados de intervención al mercado y al Estado en la coordinación del proceso económico. Esta coordinación requiere de la transferencia de información entre los agentes participantes. El mercado a través de los precios transfiere información en el modelo de competencia perfecta, el cual representa la expresión normativa de los postulados económicos neoclásicos. El Estado también realiza esta función, pero la desarrolla en menor medida que el mercado en la mayoría de los modelos.

Figura 1. Etapas del proceso económico convencional.

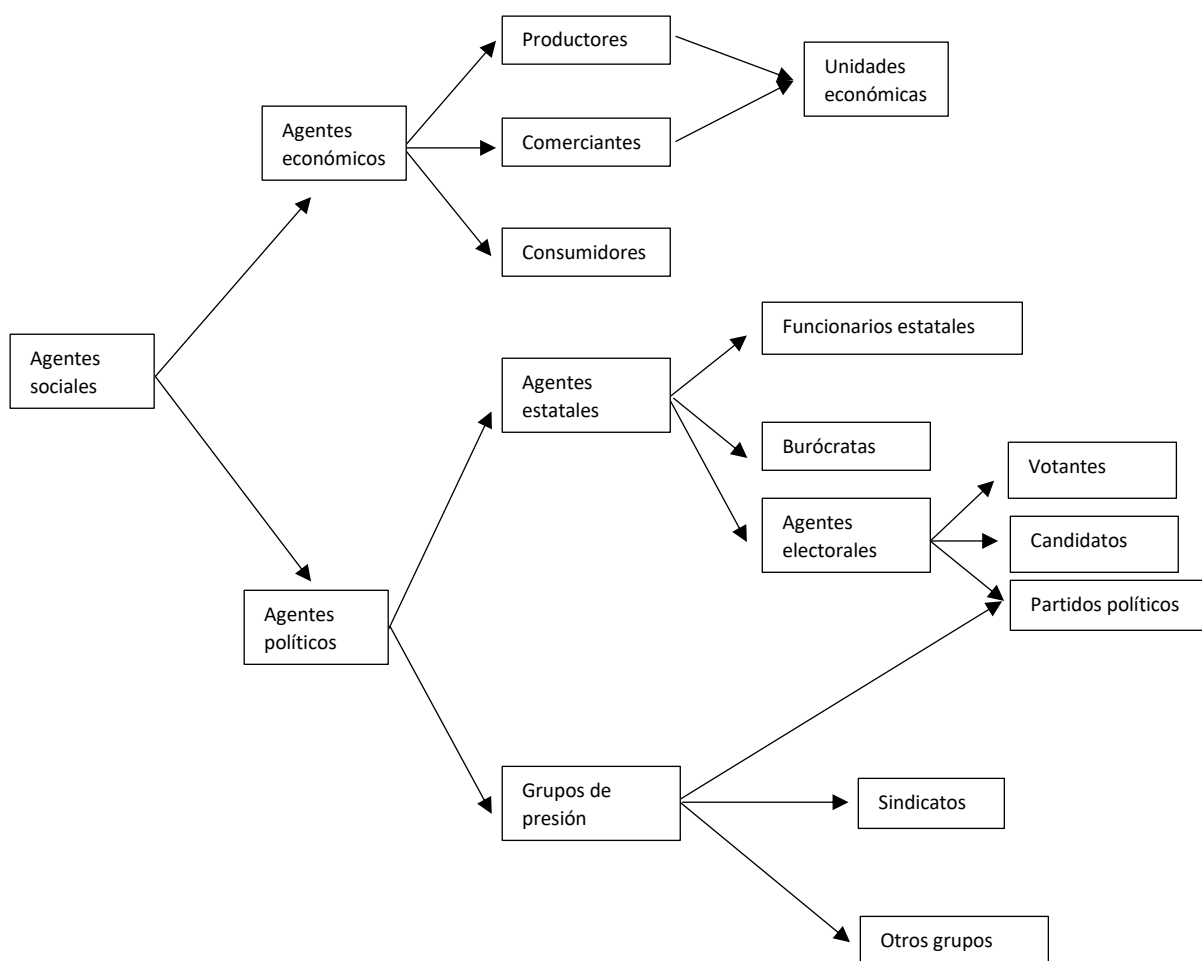


Fuente: elaboración propia.



En la figura 2, se indican los agentes que participan en el proceso económico convencional. Todos los agentes son agentes sociales. La primera clasificación de los agentes comprende dos bloques: agentes económicos y políticos. Los primeros señalan a los que intervienen en las diversas etapas del proceso económico: productores, comerciantes y consumidores. Los productores y comerciantes se refieren a las empresas o unidades económicas. Los segundos atienden a los agentes del Estado y a los grupos de presión. Los agentes del Estado se encasillan como funcionarios, burócratas y agentes electorales (candidatos y partidos políticos), todos éstos ponen en marcha a las organizaciones del Estado para hacer cumplir las instituciones del Estado, tratando de dar certeza al proceso económico convencional. Los votantes corresponden, en sí, a una parte amplia de los agentes sociales.

Figura 2. Agentes que participan en el proceso económico convencional.



Fuente: elaboración propia.

Los agentes en el proceso económico intervienen siguiendo pautas delineadas por el mercado y/o el Estado, por eso son agentes. Los actores no tienen ese sesgo, su concepto es más amplio. Siguiendo la teoría de la agencia, cuyo centro está en la relación agente-principal, el principal sería el mercado y/o Estado, la acción del agente, por tanto, quedaría dependiente del principal. El agente es quien diseña al principal y, luego, se condiciona al principal (a su propio diseño). El agente tiene la posibilidad permanente de cambiar al principal cuando no se ajuste a sus requerimientos o no haya logrado formar un contexto social específico. La tensión en la relación agente-principal es constante e insuperable.

## **1.2. Aproximación conceptual de Estado**

El Estado, siguiendo al neo-institucionalismo económico (NIE), está formado por instituciones y organizaciones. Las instituciones estatales se definen como las “reglas del juego” en una sociedad (North, 2006, p. 13), como las limitaciones acordadas por los mismos agentes para dar forma a su interacción. Un conjunto de reglas sólo se transforma en sentido estricto en instituciones, cuando su contenido es compartido y su cumplimiento es aceptado voluntariamente por la mayoría de los diversos agentes (Ayala, 2000, p. 321). Las instituciones estatales son formales, están escritas en constituciones, leyes, reglamentos y demás ordenanzas jurídicas.

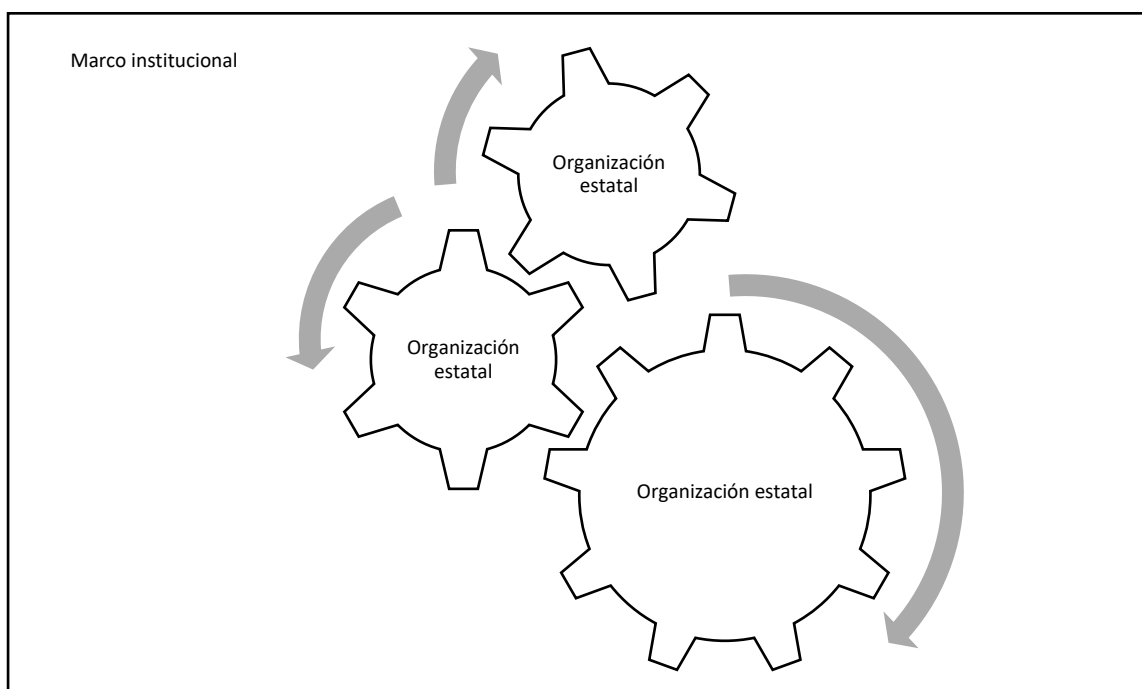
Los objetivos del Estado están marcados en las mismas instituciones, los cuales responden a una perspectiva teórica determinada. Las instituciones estatales también listan a las organizaciones encargadas de buscar estos objetivos. Se trata de organizaciones que realizan funciones económicas, culturales y políticas. Las funciones, de igual manera, están enunciadas en las instituciones. Las instituciones otorgan el ejercicio del poder coercitivo a sus organizaciones para asegurar el cumplimiento de sus contenidos (Ayala, 2000, pp. 323-324; Stiglitz, 1988, p. 19).

Las organizaciones estatales son instancias operadas por agentes del Estado, tienen internamente sus propios instrumentos de operación para tomar y ejecutar decisiones. Los agentes del Estado, en especial los funcionarios, en sistemas democráticos, son

elegidos por los demás agentes. La legitimidad del agente estatal emana directa o indirectamente de un proceso electoral (Stiglitz, 1988, p. 19).

El Estado por sí sólo resulta intangible, se materializa con sus organizaciones (agencias), y con el establecimiento jurídico de las instituciones. La interacción de estas partes le da forma (véase figura 3). El sector gubernamental corresponde a la integración ordenada y coherente del conjunto de organizaciones estatales. El sector gubernamental se convierte en sector público cuando realiza sus operaciones con la participación organizada de los variados tipos de agentes sociales. Esta participación debe ser simétrica, es decir, todos los agentes tienen la misma voz y el mismo voto; debe estar además sistematizada en las instituciones. Las organizaciones estatales, en el esquema de sector público, funcionan como coordinadoras de procesos, no como entes exclusivos y protagonistas de la acción estatal.

Figura 3. Composición del Estado.



Fuente: elaboración propia.

### 1.3. Tipos de Estados en los modelos económicos

La participación del Estado en el proceso económico convencional está determinada por el modelo que se use como referencia. La escuela mercantilista de los siglos XVII y XVIII ya defendía la intervención estatal en el proceso económico. Los mercantilistas eran partidarios de una asistencia firme del Estado en la industria y el comercio (Stiglitz, 1988, p. 63-64). El modelo de competencia perfecta subraya un Estado ultra-mínimo, el modelo de competencia imperfecta indica un Estado mínimo, la economía del bienestar precisa un Estado benefactor simple, el modelo socialista asume un Estado planificador ilimitado, la teoría de las fallas del mercado se relaciona con un Estado interventor, el modelo macroeconómico keynesiano simple asume un Estado planificador limitado, el modelo macroeconómico keynesiano ampliado adopta un Estado planificador limitado abierto, la economía del desarrollo incorpora un Estado benefactor ampliado (Estado del bienestar), el modelo macroeconómico liberal monetarista especifica un Estado mínimo monetarista, la elección pública maneja un Estado mínimo coordinador y el neo-institucionalismo económico precisa un Estado planificador institucional (Ayala, 2000, pp. 78, 82) (véase tabla 1).

Tabla 1. Modelos económicos y tipos de Estado.

No.	Modelo económico	Tipo de Estado	Tipo de propuesta sobre el Estado <sup>3</sup>	Periodo de surgimiento
1	Competencia perfecta	Estado ultra-mínimo	Normativa	Segunda mitad del siglo XIX
2	Competencia imperfecta	Estado mínimo	Positiva	Primera mitad del siglo XX
3	Economía del bienestar	Estado benefactor simple	Normativa	Primera mitad del siglo XX
4	Economía socialista	Estado planificador ilimitado	Normativa	Segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX
5	Teoría de las fallas del mercado	Estado interventor	Positiva	Primera mitad del siglo XX
6	Macroeconómico keynesiano simple	Estado planificador limitado	Positiva-normativa	Primera mitad del siglo XX
7	Macroeconómico keynesiano ampliado	Estado planificador limitado abierto	Positiva-normativa	Primera mitad del siglo XX
8	Economía del desarrollo	Estado benefactor ampliado: Estado del bienestar	Positiva-normativa	Primera y segunda mitad del siglo XX
9	Macroeconómico liberal monetarista	Estado mínimo monetarista	Normativa	Primera y segunda mitad del siglo XX
10	Elección pública	Estado mínimo coordinador	Positiva	Segunda mitad del siglo XX
11	Neo-institucionalismo económico	Estado planificador institucional	Normativa	Segunda mitad del siglo XX

Fuente: elaboración propia con base en Ayala (2000) y Stiglitz (1988).

<sup>3</sup> La teoría normativa señala las condiciones óptimas para alcanzar un fin específico, las situaciones en que debería intervenir el Estado (lo que debería hacer el Estado: Estado ideal). La teoría positiva explica las causas que provocan un fenómeno determinado (la naturaleza del fenómeno) y proyecta los efectos o las consecuencias que se pueden generar (Estado real). La teoría normativa y positiva se complementan.

### 1.3.1. Modelo de competencia perfecta y Estado ultra-mínimo

El modelo de competencia perfecta (MPC) o modelo walrasiano sistematizó la propuesta de la mano invisible de Adam Smith, constituye el planteamiento normativo inicial (planteamiento base) de la teoría económica neoclásica. El MPC potencia al mercado como único coordinador del proceso económico, no considera al Estado como categoría relevante. Los supuestos del MPC son (Ayala, 2000, pp. 38, 82-83, 91, 126; Stiglitz, 1988, pp. 65-70, 75-88; Samuelson y Nordhaus, 2005, pp. 144-162, 275-280):

- El mercado se encuentra formado por todos los mercados de los bienes-servicios. El mercado en su conjunto se halla en equilibrio cuando se vacía completamente: todo lo producido, se consume (Walras). El punto de equilibrio surge al presentarse dos situaciones: 1) los precios y las cantidades de todos los bienes-servicios que se producen y consumen se determinan simultáneamente, y 2) los precios de los bienes-servicios son intercambiados/adquiridos en precios de equilibrio. El MCP recurre al análisis marginal:
  - Un agente económico (productor) fija la cantidad de bienes-servicios que debe producir eficientemente, lo determina al igualar el precio que cobra y el costo marginal de producir un bien-servicio adicional.
  - Un agente consumidor decide qué cantidad de bienes-servicios debe adquirir eficientemente, lo define al igualar el precio que paga y el beneficio marginal (adicional) de adquirir un bien servicio adicional.
  - Las curvas de oferta y demanda agregadas se obtienen sumando las curvas de cada agente económico y de cada agente consumidor, respectivamente. Los precios de equilibrio se alcanzan cuando los costos marginales se igualan a los beneficios marginales. Si el beneficio marginal fuera superior al costo marginal, el bienestar de la sociedad mejoraría produciendo más. Si el beneficio marginal fuera inferior al costo marginal, el bienestar de la sociedad mejoraría produciendo menos.
- La eficiencia en la asignación de recursos requiere del cumplimiento de tres condiciones. Dados dos bienes-servicios cualquiera: 1) las relaciones marginales de sustitución de todos los agentes económicos deben ser iguales (eficiencia en el intercambio), 2) las relaciones marginales de sustitución de los agentes

económicos entre dos factores cualquiera deben ser iguales (eficiencia en la producción), y 3) la relación marginal de transformación entre dos bienes-servicios cualquiera deben ser igual a la relación marginal de sustitución de los consumidores (eficiencia en la combinación de productos).

- No existe ninguna asignación de recursos (etapa de producción) que pueda mejorar la utilidad de un agente sin empeorar, al mismo tiempo, la utilidad de otro agente. Se trata del criterio de Pareto. La curva que muestra el nivel máximo de utilidad que puede alcanzar un agente, dado el nivel de utilidad alcanzado por el otro, se denomina curva de posibilidades de utilidad. La asignación de recursos en la etapa de producción se encuentra a lo largo de la curva, no por debajo ni por encima de la curva. Se pueden alcanzar todos los puntos de la curva, quitando recursos a un agente y dándoselos a otro.
- El mercado es perfectamente competitivo, se conforma con numerosos agentes económicos, ninguno puede influir en la fijación de los precios.
- Mercados completos: suministro de todos los bienes-servicios que requieren los agentes, cuyo costo de suministro es inferior al precio que los agentes pagan.
- Los agentes económicos que participan en el proceso económico conocen completamente la información sobre los precios, así como la localización de los bienes-servicios en los mercados. La información económica es gratuita y cualquier agente puede tener acceso a ella.
- Un agente económico paga totalmente los costos de colocar un bien-servicio en el mercado y otro agente económico recibe totalmente los beneficios de adquirir un bien-servicio a los precios de mercado.
- Los agentes económicos tienen un comportamiento maximizador de beneficios propios.
- La maximización del bienestar social coincide con la maximización de beneficios propios de los agentes económicos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Este supuesto se arrastra desde Smith, quien intentó mostrar que la competencia entre agentes y el ánimo de maximizar los beneficios propios sirven de base para el bienestar social. El comportamiento maximizador induce a que los agentes produzcan los bienes-servicios que requieren los otros agentes. Al competir los agentes productores entre sí, sólo se mantendrán aquellos que atiendan la demanda con mejores precios. Smith sostenía que el proceso económico se conducía por una especie de mano invisible: "lo único que busca (un agente económico) es su propia ganancia, y en éste, como en muchos otros casos, una mano invisible la lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ello no es

- Inexistencia de costos sociales y de transacción en las etapas del proceso económico.
- El proceso económico se lleva a cabo en situación *ceteris paribus* (permaneciendo todo lo demás constante).

El MCP proyecta un Estado ultra-mínimo. Nozick (1990) hizo una exposición sobre el Estado ultra-mínimo que es altamente compatible con el Estado del MCP. El Estado ultra-mínimo, siguiendo a Nozick (1990), corresponde a una instancia intermedia entre asociaciones de protección privada y el Estado mínimo (Estado gendarme). En una situación de naturaleza, los individuos (no llamados todavía agentes) disfrutaban de una autonomía limitada únicamente por el derecho natural, donde nadie puede dañar al otro en su vida, libertad y propiedad. Pero no se puede tener control de todo, algunos individuos pueden obtener más fuerza que otros, esto genera enfrentamientos que, a veces, no se desvanecen adecuadamente. Los individuos forman entonces asociaciones para proteger sus derechos (asociaciones de protección privada); no obstante, dentro de estas asociaciones pueden también suscitarse problemas entre los individuos que las integran, quedando latente el peligro de finiquitar la asociación. Aquí aparece el Estado ultra-mínimo, cuyo objetivo es formar un ambiente social donde los individuos (que ya empiezan a transformarse en agentes sociales) puedan consolidar sus intereses, promueve comportamientos éticos. El Estado ultra-mínimo debe mantenerse en la expresión más pequeña posible.

Con la instauración del Estado ultra-mínimo, los agentes sociales (antes individuos) siguen pautas formales y permiten que organizaciones 1) salvaguarden su vida de los ataques de otros agentes (violencia social), 2) protejan sus bienes, y 3) quiten los obstáculos que afecten las transacciones económicas. Este Estado también tiene el monopolio del uso de la fuerza y, hasta cierto punto, impone castigos a los agentes que transgreden las pautas.

---

necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo” (Smith, citado por Stiglitz, 1988, p. 64).

Las acciones orientadas a la redistribución del ingreso no entran en la lista de actividades del Estado ultra-mínimo, se consideran, incluso, ilegales. Las funciones de seguridad son únicamente las que se consideran legales. Los ingresos obtenidos por los agentes económicos son resultado del trabajo de éstos, por eso no debe haber retenciones para la redistribución. Nozick (1990) sostiene que los agentes sociales no pueden ser utilizados para la obtención de fines superiores, pues cualquier agente social tiene la categoría de fin, y no de medio. El Estado, por ende, no puede sustraer el ingreso o los bienes de algunos agentes para redistribuirlos entre otros agentes. El bien social queda borrado mientras se busque con colaboraciones forzadas. Nozick (1990), incluso, propone un enfoque retributivo, más no redistributivo, donde los diversos agentes otorguen voluntaria y libremente parte de sus ingresos y/o bienes al Estado o de manera directa a los otros.

El Estado ultra-mínimo es el tipo de Estado más compatible con el óptimo de Pareto. El paso de Estado ultra-mínimo a Estado mínimo se produce cuando el Estado impone a los agentes castigos relacionados con la compensación, la cual consiste en una especie de indemnización económica.

### 1.3.2. Modelo de competencia imperfecta y Estado mínimo

El modelo de competencia imperfecta (MCI) admite que el mercado no funciona perfectamente, pero subraya que el mercado es el coordinador principal del proceso económico en tanto se busque lograr la mejor asignación de recursos posible. En este modelo, los agentes económicos pueden afectar el precio de sus bienes-servicios. Si un agente económico (vendedor) decide aumentar la cantidad ofrecida de su bien-servicio, el precio entonces caerá. El hecho de afectar el precio no necesariamente implica que se tenga control total sobre él. Existen varios grados de competencia imperfecta. El caso más extremo es el de monopolio. Otras estructuras de mercado son el oligopolio y la competencia monopolística.

En el MCI, el mercado puede coordinar el proceso económico en condiciones de mercados disputables (mercados incompletos), y con información incompleta y



asimétrica. En los mercados disputables hay libertad de entrada y salida de agentes económicos en el mercado, sin costo, que buscan una posición. Los agentes entrantes pueden ingresar al mercado a cualquier nivel de tasa de ganancia por encima de la tasa normal. Los agentes producirán hasta el punto en que los precios iguallen a los costos marginales y, estos últimos, a los costos medios. La existencia de mercados perfectamente disputables, no obstante, es excepcional (Ayala, 2000, pp. 86, 126).

El MCI plantea que la liberalización de los mercados, a través del mecanismo de precios, tenderá a suministrar la información que necesitan los agentes. Las fluctuaciones de los precios relativos de los bienes-servicios revelarán los grados de escasez de recursos, esto eliminará, hasta cierto punto, la sobreproducción y subproducción (Ayala, 2000, pp. 86-87, 126).

La intervención estatal en el MCI es mínima. El Estado mínimo desarrolla las actividades enlistadas en el Estado ultra-mínimo, haciendo énfasis en las actividades que solucionan las disputas entre los agentes de acuerdo con las instituciones, se agrega la gerencia de infraestructura básica pública y la puesta en marcha de acciones específicas que permitan el funcionamiento del mercado. En relación con los mercados disputables, la participación del Estado se centra en regulaciones que impidan el establecimiento de barreras a la entrada de agentes al mercado: evitar monopolios. Con base en la información incompleta y asimétrica, el Estado sigue la misma línea, busca favorecer las prácticas competitivas por medio de regulaciones antimonopólicas.

El Estado mínimo sigue oponiéndose a los programas de redistribución, pero ya acepta cierto nivel de financiamiento estatal para mejorar el desarrollo del proceso económico, concibe, asimismo, impuestos para casos especiales, y la compensación en tanto la libertad individual y el principio de no agresión no se afecten. Al Estado mínimo se le conoce como Estado gendarme, por su pronunciado papel en mantener el orden social, vigilando y preservando la libertad y propiedad de los agentes dentro de instituciones objetivas; cuida y protege, de igual manera, el desarrollo del proceso económico.

### 1.3.3. Modelo de economía del bienestar y Estado benefactor simple

Los agentes económicos, en el criterio de la eficiencia de Pareto, sólo se preocupan por su utilidad, excluyen de su análisis la utilidad de los demás agentes, no les preocupa explícitamente la inequidad; también, en el criterio paretiano, se adopta la idea de que cada agente económico tiene la mejor percepción de su situación, ya que ellos son quienes mejor pueden juzgar sus necesidades. Se trata de la soberanía del consumidor. Aun cuando la asignación de recursos sea eficiente en el criterio de Pareto, la distribución de ingresos entre los agentes puede ser indeseable. El modelo de economía del bienestar (MEB) abre el análisis de la redistribución de los ingresos vía estatal, presenta un Estado benefactor simple, sin abandonar las funciones principales del Estado mínimo.

El MEB evidencia una disyuntiva entre eficiencia y equidad: para aumentar la equidad debe sacrificarse cierta cantidad de eficiencia. Esta transferencia no es proporcional, pues no necesariamente lo perdido en eficiencia se gana en equidad, ya que en el proceso de transferencia se generan pérdidas. La curva de equidad-eficiencia tiene un comportamiento similar a la curva de posibilidades de utilidad de los agentes económicos. Cualquier punto situado en la curva de posibilidades de utilidad es eficiente en el criterio de Pareto. Esto mismo sucede en la curva de equidad-eficiencia. En la curva de posibilidades de utilidad, al quitar utilidad a un agente, se aumenta la utilidad de otro. El traspaso sucesivo de utilidad de un agente a otro hace que el incremento de utilidad del agente que la está recibiendo sea cada vez menor y que la disminución de utilidad del agente que la está traspasando sea cada vez mayor, debido a que la utilidad marginal es decreciente y el Estado en el proceso de redistribución de la utilidad pierde proporción de ella. Esto mismo pasa en la curva de equidad-eficiencia.

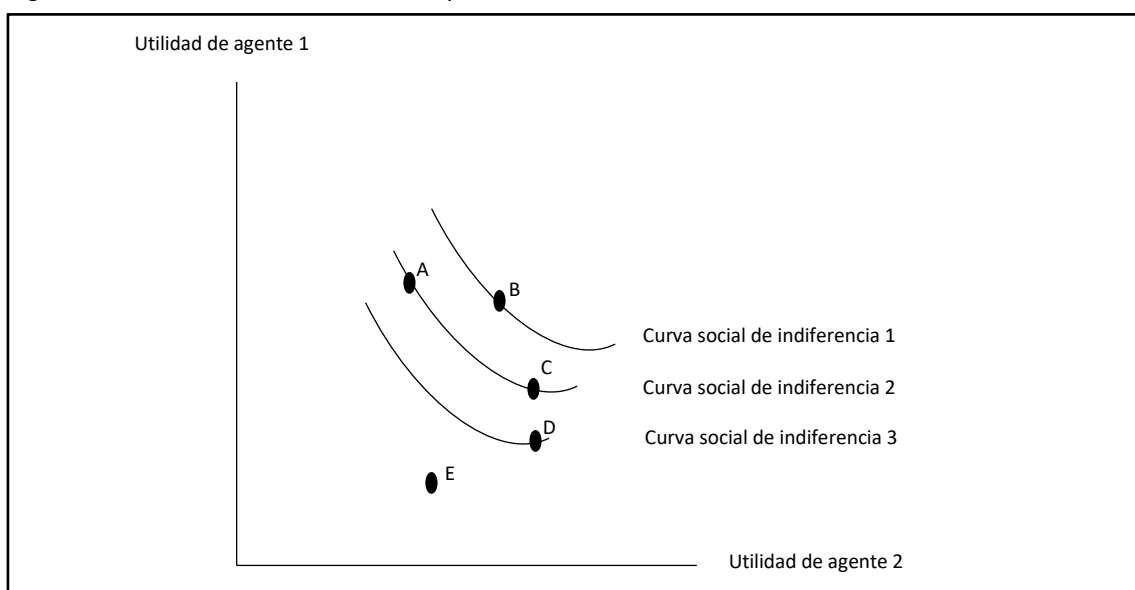
Las curvas de indiferencia, por su parte, muestran las combinaciones de utilidad indiferentes para un agente o, dicho de otra manera, señalan los puntos que producen la misma utilidad para un agente. La determinación de los mejores niveles de utilidad, se hace a través de la comparación de una curva con respecto a otra u otras curvas. El

agente tiene mayor utilidad cuando la curva de indiferencia está en una posición más alta.

La función de utilidad del agente y la curva de indiferencia del agente constituyen la base que usa el MEB para trazar la función social de bienestar y la curva social de bienestar. El MEB considera al bienestar consecuencia de la utilidad. La función social de bienestar señala que la sociedad deriva su bienestar de la utilidad que tienen los agentes que la componen. La curva social de indiferencia muestra las combinaciones de utilidades de los diferentes agentes, combinaciones indiferentes para la sociedad. Entre más alta la curva de indiferencia, mayor nivel de bienestar social.

En la figura 4, la situación inicial corresponde al punto A, las intervenciones del Estado pueden desplazar a los puntos B, C, D o E. Cada uno describe los niveles de utilidad del agente 1 y 2, también pudiera ser grupo social 1 y 2. El punto E es ineficiente en el criterio de Pareto, lo mismo que el punto D: sale perjudicado el agente 1 sin generar utilidad en el agente 2, queda igual. Los desplazamientos hacia B y C aumentan la utilidad del agente 2 y disminuyen la utilidad del agente 1. La mejor opción o mejor elección social es el punto B, pues se encuentra en la curva social de indiferencia más alta (curva social de indiferencia 1) (Stiglitz, 1988, pp. 112-114).

Figura 4. Curvas sociales de indiferencia y elección social.



Fuente: elaboración propia con base en Stiglitz (1998, p. 113).

La utilidad social puede analizarse al menos desde dos enfoques: utilitarismo y rawlsianismo. Las curvas sociales de indiferencia, en el utilitarismo, representan simplemente la suma de las curvas individuales de indiferencia. El mismo procedimiento se sigue con la función social de utilidad. En este enfoque se atribuye el mismo peso al aumento de utilidad de cualquier agente. Una sociedad utilitarista está dispuesta a que un agente o grupo de agentes obtenga una utilidad menor siempre que otro agente o grupo de agentes obtenga una cantidad igual, sin importar la posición de los agentes. En otro tipo de sociedades utilitaristas sólo se acepta una reducción de la utilidad del agente peor situado si es mucho mayor el aumento de la utilidad del agente mejor situado. El rawlsianismo sostiene que la utilidad social sólo depende de la utilidad del agente peor situado. Ningún incremento de la utilidad del agente mejor situado puede compensar una reducción de la utilidad del agente peor situado (Stiglitz, 1988, pp. 115-116). En el enfoque rawlsiano no hay disyuntiva entre eficiencia y equidad. En el utilitarismo sí hay. Los utilitaristas, incluso, sostienen que, si los agentes mejor situados llegan a obtener utilidades suficientemente grandes, se justifican las acciones que les permitan seguir aumentando sus utilidades.

#### 1.3.4. Modelo de economía socialista y Estado planificador ilimitado

El modelo de economía socialista (MES) choca radicalmente con el MCP. El proceso económico en el MES es coordinado totalmente por el Estado. Marx elabora las categorías teóricas. Con el comunismo se buscaba eliminar las diferencias sociales entre la diversidad de agentes. La dictadura de los agentes económicos no propietarios de los medios de producción sería la apertura al socialismo, estos agentes tomarían el control del proceso económico por medio del Estado e impulsarían la producción hacia una abundancia que terminara por disolver al propio Estado. Aquí, ya se estaría entrando al comunismo. El socialismo, por tanto, llevaría hacia el comunismo.

El MES en su primera versión buscaba cambiar la forma de implementar las etapas de producción, distribución y consumo; trasladar los derechos de propiedad, pasarlos de privados a estatales; abolir el dinero. El MES, en sí, intentó transformar todo el proceso económico guiado por el MCP. Marx imaginó una organización de agentes económicos

libres, coordinados por el Estado, sin mercado, compartiendo la producción y el consumo.

El MES mostró al Estado como un aparato central de planificación con información completa, compuesto por agentes estatales con conocimiento de todos los coeficientes técnicos de las etapas del proceso y con instrumentos capaces de asignar óptimamente los recursos al resolver complejos y generalizados sistemas de ecuaciones (método de programación lineal). Estos instrumentos generarían también relaciones de equivalencia entre el consumo presente y futuro con el objetivo de sustituir los precios de mercado (Barone). El MES supone la planificación vía estatal de la producción de todos los bienes-servicios, proyecta un Estado planificador ilimitado.

El MES en su segunda versión instauró relaciones mercantiles y precios relativos, detectó que no se puede considerar todos los bienes-servicios en la planificación, sino sólo un conjunto agregado de ellos; reconoció que el Estado no puede reaccionar de manera inmediata a los cambios que se susciten en el proceso económico, pero debe hacer previsiones para las contingencias, sin embargo, estas previsiones no pueden hacerse de manera exacta (Hinkelammert, 2000, p. 128). El MES en esta versión continuó con la idea del Estado como principal coordinador del proceso económico.

#### 1.3.5. Teoría de las fallas del mercado y Estado interventor

En el MEB se formularon las bases de la teoría de las fallas del mercado (TFM). Esta teoría proporciona argumentos significativos para justificar la intervención del Estado en el proceso económico (Ayala, 2000, p. 133). La TFM reconoce que el MCP y el MCI no llevan propiamente hacia una asignación eficiente de recursos; aun así, no rechaza al sistema de precios como el mecanismo más significativo para la asignación de recursos; también advierte que el MCP y el MCI no consideran entre sus supuestos una distribución del ingreso socialmente justa (equidad). Este enfoque identifica las fallas que tiene el mercado como coordinador del proceso económico o, dicho de otra manera, señala las fallas del MCP (Ayala, 2000, pp. 37-40, 134-179; Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 35; Stiglitz, 1988, pp. 13-14, 74-89, 134, 237, 241-242):

- El mercado perfectamente competitivo es la excepción. Los monopolios y oligopolios son prácticamente la regla. Los rendimientos crecientes de escala,<sup>5</sup> los rendimientos decrecientes, la concentración industrial y el progreso técnico refuerzan el surgimiento de monopolios.
- En la producción de bienes-servicios se generan efectos positivos o negativos sobre otros agentes y/o el contexto. Los agentes afectados no pagan (retribución) ni reciben pago alguno (compensación). A estos efectos se les llama externalidades, pueden ser positivas (efectos benéficos) o negativas (efectos perjudiciales). Los costos sociales (contaminación ambiental), por ejemplo, son externalidades negativas. Los costos de la producción no reflejan en los precios de mercado los costos sociales.
- Existen mercados incompletos y segmentados. No hay producción o al menos en la cantidad suficiente de cierto tipo de bienes-servicios, aun cuando el costo de producción de estos bienes-servicios sea inferior al costo que los agentes estén dispuestos a pagar.<sup>6</sup>
- La información que los agentes requieren para tomar decisiones maximizadoras de beneficios propios no siempre está disponible, se encuentra incompleta y/o desigualmente distribuida. En cualquier caso, adquirirla tiene costo. Los problemas de información generan efectos negativos: daño moral (un agente no puede observar las acciones del otro), información asimétrica (un agente tiene menos información que otro) y selección adversa (sólo un agente tiene información relevante sobre la calidad y tipo de los bienes-servicios).
- El mercado no se vacía completamente, porque algunos agentes no logran insertarse en el mercado laboral y otros no adquieren créditos en el mercado de capitales.
- Los cálculos de los agentes no necesariamente producen los resultados previstos. Muchos agentes tienen aversión al riesgo, pagan primas de seguros para protegerse. Si no hay seguros, estos agentes no invierten, mejor ahorran.

---

<sup>5</sup> Este tipo de rendimientos se presenta cuando los costos de producción por unidad de producto disminuyen conforme aumenta el volumen de producción. Los monopolios naturales surgen por los rendimientos crecientes de escala.

<sup>6</sup> Pólizas de seguros, algunos tipos de financiamiento y bienes-servicios que complementen a otros bienes servicios son ejemplos de mercados incompletos y segmentados.

- Los derechos de propiedad no siempre están claramente definidos, esto reduce el valor de los recursos.
- En el mercado existen bienes-servicios con dos propiedades: 1) no son exclusivos (excluyentes), y 2) la cantidad que consume un agente no limita la cantidad que pueden consumir los otros. Se trata de bienes-servicios públicos puros.

Los bienes-servicios con una sola propiedad se definen como bienes-servicios públicos impuros. El MCP y MCI omiten la existencia de bienes-servicios públicos impuros, sólo reconocen los bienes públicos puros. Ambos modelos advierten que la provisión de bienes-servicios públicos impuros es más eficiente vía mercado, pero dadas las características de estos bienes-servicios, no hay incentivos suficientes para que los agentes económicos inviertan en su producción. Los bienes-servicios públicos puros e impuros son ejemplos de externalidades positivas.

- La conducta económica de los agentes puede desviarse hacia prácticas oportunistas para evadir su participación en acciones colectivas, dadas las características de los bienes-servicios públicos (puros e impuros) y los incentivos para maximizar beneficios propios.
- En el paradigma de los mercados competitivos (MCP y MCI) hay probabilidades altas de que la distribución del ingreso resulte socialmente inaceptable.
- El mercado no necesariamente genera una distribución justa del ingreso, puede ocasionar desigualdades en ingreso y consumo inaceptables para los agentes sociales.

Las fallas del mercado no son mutuamente excluyentes, más bien, se complementan, alguna puede ser derivada de otra. La existencia de mercados incompletos se debe en parte a problemas de información. Las externalidades a veces se deben a la existencia de mercados incompletos. El desempleo representa la consecuencia mayor del conjunto de fallas del mercado (Stiglitz, 1988, p. 84).

La TFM sugiere un Estado interventor, cuyo nacimiento está en el Estado benefactor simple del MEB. El Estado interventor, en sí, corresponde a una ampliación del Estado benefactor simple. La TFM no propone que la operación del Estado sea permanente,

sólo justifica las participaciones temporales, hasta que se restauren las condiciones para buscar la eficiencia en la asignación de recursos. La intervención del Estado no es la solución exacta para las fallas del mercado, pero introduce mejoras en el funcionamiento del mercado. El papel del Estado aparece entonces como condición necesaria, aunque insuficiente, para mejorar la coordinación del proceso económico (Ayala, 2000, pp. 137-138; Musgrave y Musgrave, 1992, p. 5).

¿Cuáles son las intervenciones del Estado para atender las fallas del mercado? En relación con externalidades negativas, el Estado cobra impuestos a los agentes que dañen recursos, desincentiva el uso de otros recursos, establece subsidios para favorecer la utilización de recursos específicos y diseña mecanismos que favorezcan la creación de ambientes de cooperación entre los agentes. El Estado genera externalidades positivas al realizar obras públicas, crea dispositivos que produzcan información y permitan adquirir tecnología. Los mismos agentes económicos pueden atender algunas externalidades sin recurrir al Estado mediante la internalización de éstas (internalizar las externalidades). La internalización consiste en incorporar agentes económicos con la capacidad suficiente de lograr que los efectos de las externalidades se presenten en el marco de sus acciones. El teorema de Coase representa otra vía para internalizar externalidades: que los agentes económicos que las provocan firmen acuerdos formales para tratarlas con los agentes afectados (propuestas de compensaciones). Las externalidades también se controlan con sanciones sociales.

El Estado, con regulaciones impide la formación de monopolios y la concentración del ingreso en pocos agentes. La distribución del ingreso está conectada con subsidios y transferencias. El Estado provee bienes públicos puros vinculados con educación, salud, vivienda, seguridad social, defensa, comunicaciones y transportes. El Estado interventor además participa en los casos donde parece que los agentes no hacen lo más conveniente para ellos: suministra bienes preferentes (Stiglitz, 1988, p. 85).



### 1.3.6. Modelo macroeconómico keynesiano simple y Estado planificador limitado

El modelo macroeconómico keynesiano simple (MMKs) no tiene una teoría explícita sobre la intervención del Estado en el proceso económico, presenta en todo caso planteamientos robustos sobre las funciones económicas estatales (Ayala, 2000, p. 181). El MMKs proyecta un Estado planificador limitado, el cual tiene como antecedente directo al Estado interventor de la TFM. El modelo postula dos tesis (Ayala, 2000, pp. 182, 184, 469). La primera tesis explica que hay fallas tanto en el mercado como en las operaciones del Estado que impiden el funcionamiento eficiente del proceso económico. La principal falla se refiere a que la información incompleta provoca problemas de coordinación al interior del Estado (agentes y organizaciones), entre los agentes económicos y en las relaciones de los agentes económicos con el Estado. Esta falla provoca desajustes en la oferta/demanda agregada, y en el ahorro/inversión.<sup>7</sup> Se trata de desajustes macroeconómicos que hacen que el proceso económico se desarrolle con desperdicio de recursos y con niveles medios/bajos de empleo (véase tabla 2). La segunda tesis señala que el proceso económico no coincide necesariamente con las decisiones de los agentes económicos, quienes buscan maximizar sus beneficios propios, ni con las decisiones colectivas, que buscan el bienestar social.

Tabla 2. Primera tesis del MMKs.

Principal falla en el mercado y operación del Estado	Efectos de primera línea: desajustes macroeconómicos	Efectos de segunda línea	Efectos de tercera línea
-Los problemas de información generan descoordinación entre los agentes que participan en el proceso económico.	Desajustes en: 1. Oferta y demanda agregada. 2. Ahorro e inversión.	-Ineficiencia en el proceso económico.	-Desequilibrio entre la capacidad productiva y el nivel de empleo.

Fuente: elaboración propia con base en Ayala (2000, p. 182).

El MMKs no asume algunos supuestos del MCP, por ejemplo, advierte que no todo lo obtenido (ganado) se consume e invierte, indica que una parte puede destinarse para el

<sup>7</sup> La oferta agregada hace referencia a la oferta total de bienes-servicios que el conjunto de agentes económicos presenta en un periodo de tiempo específico. La demanda agregada se refiere a la demanda total de bienes-servicios que el conjunto de agentes económicos presenta en un periodo de tiempo específico.

ahorro. El ahorro, en sí, está incentivado por nuevos emprendimientos y/o por la incertidumbre. La incertidumbre en los agentes económicos viene por la información incompleta sobre los precios relativos. El ahorro genera cambios en la producción (oferta) y consumo (demanda). El nivel de empleo depende de la producción, por ende, también se afecta. La primera función del Estado en el MMKs consiste en ofrecer información que genere seguridad (disminuir incertidumbre) en los agentes económicos para invertir. Esto permite atenuar los cambios en producción, consumo y empleo (Ayala, 2000, pp. 185-187).

En el MMKs, la producción y empleo están indeterminados, son variables dependientes de la intervención del Estado. Es posible manipular entonces los niveles de producción y empleo. Cambios en la inversión influyen en la producción y empleo. Para aumentar la inversión, el Estado planificador limitado del MMKs hace uso de la política fiscal y monetaria. La política fiscal comprende el uso del presupuesto (gasto público) y la recaudación tributaria. La política monetaria, por su parte, intenta afianzar la economía mediante el control de las tasas de interés y de la oferta de dinero.

El Estado del MMKs hace sus propias inversiones (manejo de gasto público, actividad tributaria), las cuales aumentan su oferta de bienes-servicios, esto desplaza la curva de la demanda agregada. La curva no se desplaza exactamente en la misma cantidad invertida, ya que se producen dos efectos macroeconómicos: efecto multiplicador y efecto expulsión. El efecto multiplicador, ante aumentos del gasto público (inversiones estatales), genera que los ingresos de los consumidores suban, provocándose cadenas de modificaciones (aumentos) en otros factores, los aumentos serán cada vez menores. Las modificaciones sustanciales se presentan al inicio. El efecto expulsión provoca un comportamiento en sentido contrario al efecto multiplicador.

Cuando el Estado baja los impuestos, suben los ingresos de los consumidores. Estos pueden ahorrar/invertir parte del ingreso adicional, y la otra parte gastarla en bienes de consumo. En contraste, cuando el Estado incrementa los impuestos, se reduce el gasto de consumo. El nivel de desplazamiento de la demanda agregada provocado por cambios de los impuestos también depende del efecto multiplicador y del efecto

expulsión. Cuando el Estado baja los impuestos y estimula el gasto de consumo, los ingresos y los beneficios aumentan, esto provoca que se incentive todavía más el gasto de consumo (efecto multiplicador), también puede generar mayor demanda de dinero, lo que tiende a elevar las tasas de interés. La subida de las tasas de interés limita la demanda de préstamos, reduciéndose el gasto de inversión (efecto expulsión). Hay tres tipos de política fiscal:

- Política fiscal expansiva, busca estimular la demanda agregada a través de aumentos en el gasto público o disminuyendo los impuestos, también puede darse con una combinación de ambos aspectos. Este tipo de política fiscal se emplea cuando el proceso económico se halla en recesión (poca producción) y necesita incentivos para expandirse. Esta política genera que aumente el déficit fiscal o, bien, reduce superávits fiscales.
- Política fiscal restrictiva, busca frenar la demanda agregada mediante la reducción del gasto público o aumentando los impuestos, también puede darse con una combinación de ambos aspectos. Este tipo de política fiscal se usa cuando el proceso económico se halla en periodo de expansión (producción elevada) y hay necesidad de frenarlo por aumentos de la inflación. Esta política genera disminuciones del déficit fiscal o, bien, aumenta superávits fiscales.
- Política fiscal neutral, implica un presupuesto equilibrado en gasto público e ingresos fiscales. El gasto del Estado es financiado completamente por los ingresos fiscales.

Con la política monetaria, el Estado, a través de su banco central, ajusta la oferta de dinero para alcanzar varios objetivos macroeconómicos:

- Controlar inflación. Si la inflación es alta, se usarán políticas monetarias restrictivas, que consisten en reducir la cantidad de dinero del país. El uso excesivo de estas políticas suele aumentar el desempleo y reducir la inversión. Si la inflación es baja o hay deflación, se utilizarán políticas monetarias expansivas, que consisten en aumentar la cantidad de dinero en el país para estimular la inversión.

- Reducir el desempleo vía políticas monetarias expansivas que impulsen la inversión y la contratación. El uso excesivo de estas políticas suele provocar inflación.
- Mejorar el saldo de la balanza de pagos vigilando los déficits comerciales, los cuales pueden provocar aumentos de deuda y decrecimiento económico.

Las debilidades del MMKs están en sus propios instrumentos de operación (monetarios y fiscales), por ejemplo: 1) los gastos estatales expansivos no tienen efectos inmediatos. Esto conduce a la falta de coordinación al corto plazo con los instrumentos fiscales y monetarios, generándose incertidumbre para los agentes económicos, 2) los gastos estatales no consideran completamente los efectos que provocan en los precios relativos de los bienes-servicios, 3) el efecto de las acciones fiscales en asuntos monetarios es constante, 4) el empleo se contempló como objetivo coyuntural, se convirtió en objetivo fijo, 5) los shocks externos (tipo de cambio, tarifas comerciales, programas de liberalización comercial) alteran los instrumentos fiscales, y 5) la debilidad institucional, así como la fragilidad administrativa de las organizaciones estatales, impiden corregir de manera oportuna las fallas de los instrumentos del Estado (Ayala, 2000, pp. 209-211).

#### 1.3.7. Modelo macroeconómico keynesiano ampliado y Estado planificador limitado abierto

El modelo macroeconómico keynesiano ampliado (MMKa) corresponde a una extensión del MMKs, supone que los procesos económicos son abiertos, lo que involucra el intercambio internacional de bienes-servicios e inversiones, traducido en flujos comerciales (comercio exterior) y de capital. En el análisis de la producción se agregan, por consiguiente, exportaciones e importaciones de bienes-servicios. En MMKs considera, hasta cierto punto, procesos económicos cerrados. Con la introducción del comercio exterior disminuye el control de la política fiscal y monetaria por parte del Estado.

Los procesos económicos abiertos conllevan a que la demanda interna sea distinta a la producción nacional. Para obtener el PIB, por tanto, se deben sumar las exportaciones y restar las importaciones. El comercio exterior y la inversión tienen efectos similares sobre el PIB. Cuando aumentan las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones) se produce un aumento de la demanda agregada del producto interno. En consecuencia, las exportaciones netas tienen un efecto multiplicador sobre la producción, pero el multiplicador del gasto en procesos económicos abiertos es menor que en procesos económicos cerrados, por las fugas de gasto hacia las importaciones (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 614).

El MMKa proyecta un Estado planificador limitado abierto. La operación de la política monetaria ahora tiene nuevas implicaciones. En los países cuyos Estados han adoptado un tipo de cambio flexible, el comercio exterior produce nuevos vínculos en la política monetaria. Cuando la política monetaria cambia las tasas de interés, afecta a los tipos de cambio, a las exportaciones netas y a la inversión nacional. La contracción monetaria provoca la apreciación del tipo de cambio y una disminución de las exportaciones netas. El aumento de la oferta monetaria hace lo contrario. La influencia de la tasa de interés sobre las exportaciones netas refuerza el efecto sobre la inversión nacional: la contracción monetaria hace que baje la producción y los precios de los bienes-servicios (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 600). Los países con Estados que operan a través de tipos de cambio fijo anulan la política monetaria en procesos económicos abiertos. Este tipo de cambio es una fuente de inestabilidad en contextos internacionales con alto grado de movilidad de capitales.<sup>8</sup>

El MMKa subraya que los procesos económicos integrados al sistema financiero mundial suman dimensiones a las políticas monetarias y fiscales de los Estados, debido a que (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 607):

---

<sup>8</sup> El comercio exterior considera las monedas nacionales (divisas), las cuales se vinculan a través de precios relativos llamados tipos de cambio. La interacción de oferta y demanda de las divisas determina el tipo de cambio. De manera más general, el tipo de cambio está determinado por la interacción de varios países que compran y venden entre ellos. Cuando el comercio o los flujos financieros cambian, la oferta y demanda se modifican y el equilibrio de tipo de cambio se altera (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 592).

- El sector extranjero es una fuente de financiamiento para la inversión nacional y ofrece salidas para el ahorro interno.
- El mayor ahorro nacional ya sea privado o público genera mayores exportaciones netas y también mayor inversión nacional.
- La balanza comercial de un país (registro sistematizado de importaciones y exportaciones) es principalmente un reflejo del balance de ahorro e inversión internos, más que de la productividad.
- Los ajustes de las cuentas comerciales de un país requieren de un cambio en el ahorro o inversión nacionales.
- En el largo plazo, los ajustes comerciales en las cuentas comerciales se hacen mediante movimientos en los precios relativos del país, con frecuencia a través de variaciones en los tipos de cambio.

El Estado también establece aranceles en el comercio exterior. El establecimiento de aranceles tiene argumentos a favor y en contra. Los aranceles pueden elevar el ingreso real de los agentes económicos, impulsar el nivel de empleo (situación que pueden lograr de mejor manera las políticas fiscales y monetarias) y proteger temporalmente a algunos agentes económicos internos. Los aranceles, por otra parte, causan desperdicios en el proceso económico: pérdidas a causa de un decreciente consumo interno, y desaprovechamiento de recursos en bienes que no tienen ventajas comparativas. Las pérdidas, por lo general, superan los beneficios del Estado obtenido mediante los aranceles (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 306).

Los objetivos, en sí, del Estado, en el MMKa, están en generar altas tasas de ahorro e inversión en canales productivos, así como en garantizar que los agentes económicos internos estén utilizando las mejores prácticas técnicas (uso de tecnología correcta). Para alcanzar estos objetivos, se requiere establecer un ambiente macroeconómico estable (impuestos razonables e inflación baja) y aplicar un tipo de cambio que permita a los agentes económicos inversionistas manejar sus beneficios. El Estado adquiere tres funciones adicionales en el MMKa: 1) propiciar estabilidad política, 2) garantizar derechos de propiedad fiables, claramente establecidos y respaldos en las instituciones estatales, tanto para inversiones tangibles como para la propiedad intelectual, y 3)

combate a la corrupción, que es una especie de sistema impositivo privado alternativo. El Estado sigue manteniendo programas de redistribución del ingreso.

### 1.3.8. Economía del desarrollo y Estado benefactor ampliado

La economía del desarrollo (ED) enfatiza que los agentes deben tener los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Los cuatro factores claves que sugiere la ED para la puesta en marcha de proceso económico son los recursos humanos (agentes), los recursos naturales, la formación de capital y la tecnología. La combinación de estos factores determinará la eficiencia del proceso (Samuelson y Nordhaus, 2005, pp. 557-563). El Estado se encargará de hacer la redistribución correspondiente, buscando que los agentes cuenten con los ingresos necesarios. La ED indica que los niveles de desarrollo también están vinculados con la salud de los agentes, con la esperanza de vida de éstos, con la inscripción en escuelas (educación formal), con la escolaridad de los agentes y, por supuesto, con el consumo per-cápita de bienes de mercado.

Los modelos clásicos de desarrollo económico de Smith y Malthus describen el proceso económico en función de la población (recursos humanos/agentes) y de la tierra (recursos naturales). En ausencia del cambio tecnológico, el aumento de la población termina por agotar la disponibilidad de tierra sin costo. El aumento resultante de la densidad de población dispara la ley de rendimientos decrecientes, por eso el proceso económico tiende a producir mayores rentas de la tierra con menores salarios competitivos. Los nuevos modelos de desarrollo económico marcan que el cambio tecnológico aumenta la productividad del trabajo en el proceso económico. En relación con los recursos naturales, el proceso económico cuenta con disponibilidad limitada de éstos. El cambio tecnológico busca disminuir su uso. La intensificación de capital (aumento del capital por trabajador), en ausencia de cambio tecnológico, por su parte, no provoca aumentos proporcionales del producto por trabajador, debido a los rendimientos crecientes del capital. La intensificación del capital entonces reduce la tasa de rendimiento del capital y, a la vez, eleva los salarios reales. El cambio tecnológico

determina el uso y la combinación de los factores empleados en el proceso económico (Samuelson y Nordhaus, 2005, pp. 552-553).

En la ED, el Estado tiene un papel preponderante, busca un equilibrio entre eficiencia productiva y equidad social. La equidad implica igualdad de derechos políticos, gozar de oportunidades económicas iguales y obtener una parte suficiente de los resultados que arroje el proceso económico. La ED sugiere el establecimiento del Estado benefactor ampliado o, dicho de otra manera, del Estado del bienestar (EB). Este tipo de Estado es consecuencia del Estado benefactor del MEB, del Estado interventor de la TFM, y de los Estados planificadores limitados del MMKs y del MMKa. El EB asume como insustituible la labor del Estado en la provisión de bienes-servicios de carácter social; añade, por tanto, acciones que protegen de las contingencias a la diversidad de agentes sociales e intenta garantizarles un estándar de vida aceptable. El EB representa la expresión más robusta del Estado de todas las propuestas que parten del MCP.

Con la redistribución del ingreso, el EB atiende las funciones relacionadas con equidad social. Sin embargo, esta redistribución afecta la eficiencia del proceso económico. No se puede renunciar a la equidad social, se plantea como necesaria, a pesar de las ineficiencias económicas que genere, resulta perentorio, por ende, pagar por ella. Okun (Samuelson y Nordhaus, 2005, pp. 381-382) a través del experimento "La cubeta que gotea" hizo notar que al buscar la equidad se retiene parte de los ingresos de los agentes económicos que obtuvieron mejores resultados en el proceso económico, los ingresos son depositados en una cubeta para repartirse entre los agentes con los peores resultados. Okun muestra que la cubeta de la redistribución tiene agujeros por donde se escapa parte de los ingresos recabados. La distribución en nombre de la equidad, por consiguiente, se hace a expensas de la eficiencia económica.

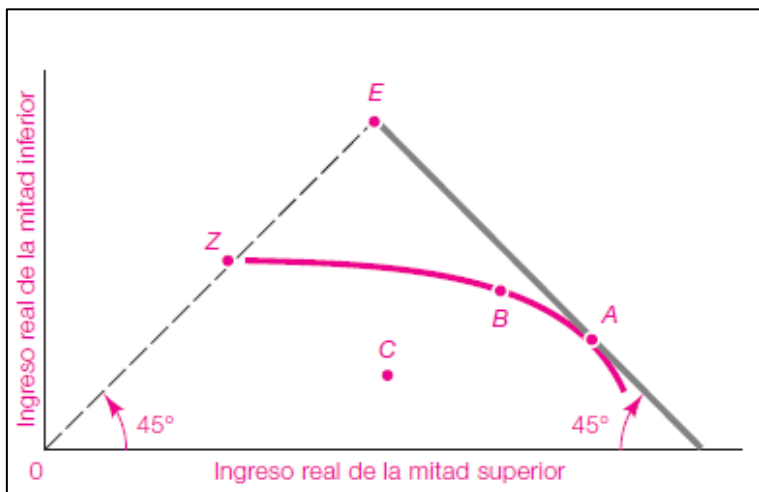
Las medidas para la redistribución, como el impuesto progresivo al ingreso (política fiscal), reducen la producción, pues los incentivos para trabajar y ahorrar disminuyen. En la figura 5, se muestran los ingresos disponibles de los agentes cuando el ingreso se redistribuye mediante programas estatales. El punto A indica la intersección antes de la redistribución, aquí no se ha cargado ningún impuesto y no se ha producido ninguna



transferencia, los agentes viven sólo de los ingresos obtenidos a través del proceso económico. En el MCP, MCI, MEB, TFM, MMKs y MMKa el punto A es eficiente. Pero en este punto, los agentes de ingreso alto reciben considerablemente más ingreso que la mitad inferior. En caso de que el Estado pueda redistribuir (impuestos y transferencias) sin ninguna pérdida de eficiencia, el traslado se hará hacia el punto E (ingresos iguales). La cubeta distributiva en este punto no está agujerada (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 382).

Si el Estado coloca una línea de ingreso mínimo debajo de los agentes peor posicionados, la pobreza disminuirá y puede provocarse que estos agentes trabajen menos. Los programas de redistribución independientemente de la posición de los agentes reducen el ingreso total y aumentan los costos de operación del Estado. En la figura 5, la redistribución se mueve a lo largo de la línea ABZ. La cubeta distributiva en cualquier punto de esta línea está agujerada. Otros programas pueden llevar la redistribución del punto A al punto C. Se trata de programas sustentados en el MES (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 382).

Figura 5. Eficiencia económica y redistribución del ingreso.



Fuente: Samuelson y Nordhaus (2005, p. 382).

En el punto Z, la cubeta es una coladera. Uno de los agujeros se hace porque el Estado tiene que formar organizaciones para recaudar los impuestos (ingresos fiscales) y organizaciones que los distribuyan entre los agentes vía programas sociales. Se trata de

costos administrativos. El tamaño de las organizaciones recaudadoras y distribuidoras tiende a crecer. Los impuestos de donde se obtienen los ingresos para la redistribución alteran los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. El EB busca evitar la situación de una inequidad inaceptable con eficiencia económica aceptable, o viceversa.

#### 1.3.9. Modelo macroeconómico liberal monetarista y Estado mínimo monetarista

Existen otros modelos macroeconómicos que sostienen que las reformas al mercado acompañadas de una intervención mínima específica del Estado son suficientes para alcanzar la coordinación eficiente del proceso económico. Uno de estos modelos es el modelo macroeconómico liberal monetarista (MMLM), que señala que los sistemas monetarios no se pueden administrar por sí mismos. El Estado, a través de su banco central, tiene que tomar decisiones acerca de la definición de estándares monetarios, la determinación de la oferta monetaria, el establecimiento de reglas de tipo de cambio, la regulación del flujo financiero internacional y la determinación de la facilidad o restricción del dinero y del crédito (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 666). Se trata de un Estado mínimo monetarista.

El MMLM tiene tres versiones, las cuales se han presentado de manera secuencial. El MMLM sostiene en sus tres versiones que la oferta monetaria es la principal determinante de los movimientos tanto del PIB nominal (producción a pesos corrientes) como de los precios. La primera versión manejó dos variables: 1) el concepto de velocidad del dinero, y 2) la teoría cuantitativa del dinero y de los precios. Sobre la primera, cuando la cantidad de dinero es grande en relación con el flujo de los gastos, la velocidad de circulación es lenta; cuando la cantidad de dinero es baja para cubrir gastos, la velocidad de circulación es rápida. El Estado debe actuar sobre la estabilidad y predecibilidad de la velocidad del dinero. Sobre la segunda, el dinero y los precios se mueven proporcionalmente con la oferta monetaria.

La segunda versión del MMLM es continuación de la primera, postula con mayor especificidad que el crecimiento del dinero determina, en el corto plazo, el PIB nominal y, en el largo plazo, los precios. La tercera vertiente, que es la más influyente, señala que

el dinero afecta en el corto plazo al PIB nominal y a los precios, agrega además dos proposiciones: 1) los precios y los salarios son relativamente flexibles, y 2) las fluctuaciones del PIB nominal se deben a la acción del Estado, en particular a los cambios que haga en la oferta monetaria. Estas proposiciones indican que las fluctuaciones macroeconómicas surgen principalmente de un crecimiento errático de la oferta monetaria.

El MMKs y el MMKa también reconocen el papel clave del dinero para determinar la demanda agregada, pero sostienen que hay otras fuerzas, como la política fiscal y gasto estatal, que determinan los movimientos de producción y precios. Otra diferencia con los modelos keynesianos está en que la curva de la oferta agregada es relativamente plana, porque los precios y salarios son rígidos; en el MMLM, los precios y salarios son relativamente flexibles, entonces la producción estará cerca de su potencial. En los monetaristas, la política fiscal afecta de manera insignificante a la producción y a los precios en el corto y largo plazo.

La tercera versión del MMLM reduce la intervención del Estado, la restringe al establecimiento y vigilancia de reglas monetarias fijas, se opone a la elaboración de políticas monetarias discrecionales. La regla monetaria indica una tasa de crecimiento de la oferta monetaria que oscile entre 3 y 5% anual, independientemente de la situación del proceso económico (Samuelson y Nordhaus, 2005, p. 670).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> En la segunda parte del siglo pasado se diseñaron otros modelos macroeconómicos. La nueva macroeconomía clásica es uno de ellos, la cual sostiene que las expectativas de los agentes son racionales: los agentes, al tomar sus decisiones, emplean toda la información disponible. Cuando las políticas estatales buscan sistemáticamente incrementar la producción y reducir el desempleo, los agentes, por sus expectativas racionales, rápidamente entenderán las intenciones del Estado y se anticiparán a las políticas. El teorema de la ineficacia política sostiene que las políticas estatales previsibles no afectan el desempleo ni la producción real. La nueva macroeconomía clásica también subraya que los precios son flexibles, pues se ajustan de manera rápida para equilibrar la oferta y la demanda; además, especifica que el desempleo es en gran medida voluntario. Los mercados de trabajo se ajustan rápidamente después de las perturbaciones que pueda tener el proceso económico, ya que los salarios se ajustan para nivelar la oferta y la demanda. Los salarios son flexibles. El desempleo aumenta principalmente debido a que los agentes buscan mejores empleos, no porque no puedan encontrar empleos (Samuelson y Nordhaus, 2005, pp. 672, 673, 678).

La teoría del ciclo económico real, vinculada con la nueva macroeconomía clásica, apunta hacia perturbaciones tecnológicas en el lado de la oferta y a cambios en el mercado de trabajo como signo de fluctuaciones económicas, no invoca ninguna fuerza monetaria o de demanda. Según esta teoría, los choques a la tecnología, la inversión o la oferta de trabajo modifican la producción potencial (Samuelson y Nordhaus, 2005, pp. 673, 678).

### 1.3.10. Elección pública, fallas del Estado y Estado mínimo coordinador

La elección pública (EP) comparte la mayoría de las bases del MCP; en especial, adopta el individualismo metodológico. La proposición sobre la conducta maximizadora de los agentes económicos la traslada hacia los agentes estatales: los funcionarios y burócratas buscan maximizar sus beneficios al interior de las organizaciones del Estado. Lo mismo sucede con los grupos de interés, los partidos políticos, los sindicatos y demás organizaciones. Los votantes, por su parte, votan a favor de los candidatos que pueden generarles mejores rendimientos. La conducta maximizadora se presenta como comportamiento racional. Los agentes estatales son racionales en tanto tomen decisiones coherentes con base en los objetivos que les permitan aumentar sus beneficios. El bienestar general puede venir como consecuencia de la maximización individual.<sup>10</sup> Las tesis explicativas y predictivas sobre el comportamiento del individuo bajo el Estado corresponden a la teoría positiva de la EP.

La EP concibe un Estado mínimo coordinador. La EP enfoca su análisis en la coordinación de los agentes económicos, no tanto en la asignación eficiente de recursos. Esta corriente acepta cierto grado de coerción del Estado, así como los costos de funcionamiento de éste (costos bajos), siempre y cuando, genere incentivos para que los agentes económicos actúen de manera colectiva. La acción colectiva permite maximizar los beneficios propios: los agentes económicos estarán dispuestos a emprender actividades colectivas cuando los beneficios marginales que se esperan de éstas superen los costos marginales atribuibles a la actividad (Ayala, 2000, p. 451). No obstante, la EP advierte que los hechos colectivos están en función de las decisiones individuales de los agentes y, por lo regular, éstos, sin la fuerza coercitiva estatal, no tienden hacia la acción colectiva. La operación del Estado, en la EP, también contribuye a disminuir los costos de transacción en el desarrollo del proceso económico.

---

<sup>10</sup> La EP admite que los agentes estatales a veces pueden esconder por algún tiempo su comportamiento maximizador, pero lo hacen para alcanzar objetivos específicos, por ejemplo, cuando buscan aceptación social, apoyo político, y/o financiamiento. Ocultar su comportamiento maximizador funciona a final de cuentas como estrategia para la maximización de beneficios propios.

Las fallas del mercado, siguiendo la EP, no justifica *per se* la intervención del Estado. El hallazgo, quizá, más importante de la EP son las fallas que tiene el Estado en su participación en el proceso económico (Ayala, 2000, pp. 285-286; Stiglitz, 1988, pp. 15-16, 225-234):

- Problemas de información que se expresan en sobreproducción o subproducción de bienes-servicios públicos.
- Baja rentabilidad de las inversiones del Estado.
- Ineficiencia en la asignación de programas de gasto del Estado.
- Control limitado de las acciones de los agentes económicos.
- Mala interpretación por parte de los agentes estatales de las demandas sociales.
- Los mecanismos electorales pueden no expresar adecuadamente las peticiones de los agentes económicos. Los electores pueden inclinar la provisión de bienes-servicios públicos en una dirección ineficiente si el votante mediano sesga el resultado.
- Sobre-regulación del proceso económico.
- Agentes estatales con capacitación técnica limitada.
- Dificultad para medir la productividad de los agentes estatales. La relación entre factores productivos y producción en la actividad del Estado no se conoce con la suficiente precisión.
- La burocracia tiene seguridad en el empleo unida a la rigidez de la escala retributiva, esto significa que tienen relativamente pocos premios si trabajan bien, reciben relativamente pocos castigos si trabajan mal.
- Los agentes del Estado tienden a involucrarse en demasiadas actividades (más de las que pueden atender) por las presiones de votantes, grupos de presión, partidos políticos.
- Inadecuada operación administrativa de las organizaciones del Estado, no tienen una relación clara entre recursos con bienes-servicios.
- Los agentes del Estado gozan de cierta discreción para manejar los programas de gasto. En particular, pueden valerse de esta discreción para maximizar beneficios propios.

- Los agentes del Estado tienen incentivos para llevar sus actividades más arriba de la curva de posibilidades de producción. Los agentes económicos enfrentan limitaciones presupuestarias, los agentes del Estado no. Los agentes del Estado saben que los costos de producción pueden crecer, pero también saben que recibirán subsidios y transferencias que garanticen la operación del Estado. Los agentes del Estado tienen una posición incrementalista: incrementar producción con baja consideración de costos.
- Los agentes del Estado también ofertan bienes-servicios que no pueden producirse con los recursos existentes y/o ignorando externalidades.
- Los costos de transacción en que incurren suelen ser altos debido al cabildeo.
- Los agentes del Estado, en ocasiones, no tienen como audiencia objetivo al conjunto de agentes, sino específicamente a los agentes del Estado que aprueban los programas de gasto. Los agentes del Estado actúan a veces como si fueran la Agencia del Principal, siendo el Principal el propio Estado.
- En periodos electorales, los votantes son manipulados por los candidatos, estos últimos ofrecen mayor oferta de bienes-servicios públicos a los primeros para ganar su apoyo en las elecciones. El crecimiento del gasto del Estado, con la acción anterior, puede elevarse en caso de que el candidato se convierta en agente del Estado y sea presionado por los votantes. Los votantes al ser agentes con comportamiento maximizador de beneficios propios y en una situación de ilusión fiscal, es probable que acepten las ofertas de los candidatos.<sup>11</sup>
- La tecnología empleada en el proceso productivo de los agentes estatales para el logro de los objetivos es obsoleta.

La EP subraya la necesidad de fijar límites y restricciones a la intervención del Estado en las mismas instituciones del Estado y, aun así, estipula la EP, sería difícil controlarlo. Las propuestas vinculadas con el mejoramiento de las instituciones del Estado y con la corrección de las fallas que tiene éste corresponden a la economía política constitucional de la EP.

---

<sup>11</sup> La ilusión fiscal hace referencia a que los votantes no analizan la relación programas sociales, empleo, presupuesto e impuestos. La expansión de programas sociales y aumento de empleo requiere más presupuesto, éste último se acompaña de incrementos de impuestos, de endeudamiento, entre otros.

### 1.3.11. Neo-institucionalismo económico y Estado planificador institucional

El Neo-institucionalismo económico (NIE) ha desarrollado un planteamiento sólido sobre la intervención del Estado en el proceso económico, centra su análisis en las instituciones, hace una combinación del MCP, MEB, TFM y EP. Las instituciones del Estado, según el NIE, cuando están bien diseñadas y son operadas adecuadamente permiten alcanzar resultados económicos superiores a los que pudieran derivarse del comportamiento maximizador de beneficios propios de los agentes económicos, ya que motivan la cooperación entre ellos. La ausencia o mal diseño y/u operación inadecuada de instituciones produce distorsiones en las decisiones de los agentes económicos, se generan comportamientos oportunistas. El NIE resalta que las restricciones institucionales pueden tener la misma ponderación que las restricciones económicas (presupuestos) y de información. Las restricciones institucionales emiten “señales” claves en las decisiones de ahorro e inversión. La principal restricción institucional son los derechos de propiedad.

Los derechos de propiedad especifican quien tiene el uso exclusivo de los recursos y funcionan como un sistema de coordinación económica entre los agentes (Ayala, 2000, p. 333). Los agentes se involucran en el proceso económico cuando perciben que los derechos de propiedad están determinados y garantizados por el Estado, incluso, en este contexto, hay motivaciones para adoptar acciones emprendedoras. Los conflictos entre los agentes económicos también se desvanecen. En contrapartida, derechos de propiedad confusos y sin un Estado que los imponga provocan que los agentes intercambien con incertidumbre y con pocos incentivos para invertir. La posibilidad de suscitarse conflictos además es alta. A través de los contratos se intercambian los derechos de propiedad.

La efectividad de las decisiones de los agentes económicos depende además de la disponibilidad de información. Si la información es restringida o desigualmente distribuida se frena la fluidez en el proceso económico, porque introduce incertidumbre o errores de cálculo en las decisiones de los agentes. El acceso a la información no es gratuito, tiene un costo, por lo que es difícil financiar su adquisición y procesamiento.

Las instituciones del Estado tienen el objetivo de propiciar y difundir en la medida de lo posible esta información para reducir los errores de cálculo en las decisiones económicas y, por ende, mejorar el proceso económico. El NIE subraya también que las instituciones regulen la formación de monopolios.

Cuando las instituciones estatales no fijan derechos de propiedad ni suministran información de interés para agentes económicos, los costos de transacción se incrementan. Estos costos representan una variable relevante en el desarrollo del proceso económico.<sup>12</sup>

#### **1.4. Funciones económicas del Estado**

Las funciones del Estado aumentan o disminuyen según el modelo económico que se esté tomando como referencia. La mayoría de los modelos subrayan que el proceso económico se verifica en contextos con conflictos de diversa índole, no avalan, por tanto, que la coordinación del proceso la haga exclusivamente el mercado. Todos los modelos, a excepción del MES, consideran que el mercado asigna de manera más eficiente los recursos (en comparación con el Estado). La mayoría de los modelos también señalan que el mercado no distribuye los ingresos de tal manera que se logren niveles suficientes de equidad social. Hay consenso casi unánime sobre la intervención del Estado en los procesos económicos, pero no hay unanimidad y, quizá, ni la halla, sobre la cantidad y tipo de funciones. La teoría de la segunda mejor opción, por ejemplo, ha recuperado la idea de que la participación del Estado empeora la mayoría de las veces el desarrollo del proceso económico, apuesta por el Estado ultra-mínimo del MCP.<sup>13</sup> En la tabla 3, se indican las principales funciones que tiene el Estado en cada modelo.

---

<sup>12</sup> Los costos de transacción se dividen en tres órdenes: a) costos de información, b) costos de negociación (costos relacionados con el intercambio de derechos de propiedad: servicios financieros, contables, jurídicos, de mercadotecnia, de cobranza, de tramitación de permisos legales), y c) costos de vigilancia. El Estado cobra este último costo, proporciona un servicio que define y vigila los derechos de propiedad para asegurar el intercambio, también sanciona a quienes excedan lo permitido o pactado en los contratos.

<sup>13</sup> La teoría de la segunda mejor opción (segundo mejor óptimo, *second best*) hace referencia al resultado económicamente eficiente que se obtiene bajo restricciones, pero es un resultado inmediatamente inferior al que se podría lograr en ausencia de esas restricciones. Si una de las condiciones para que se cumpla el óptimo de Pareto no se verifica, entonces la mejor situación atendible se puede alcanzar partiendo de otras condiciones paretianas (Ayala, 2000, p. 483).



Tabla 3. Funciones del Estado en cada modelo económico.

No.	Modelo económico	Funciones económicas del Estado
1	Competencia perfecta	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Construcción de un ambiente social donde los agentes puedan consolidar sus intereses.</li> <li>-Establecimiento de pautas mínimas formales que salvaguarden la vida de los agentes, que protejan sus bienes y quiten los obstáculos que afecten las transacciones económicas.</li> <li>-Control y uso del poder coercitivo.</li> <li>-Imposición de castigos (no compensaciones) a los agentes que transgreden las pautas.</li> <li>-Promoción de la ética entre los agentes.</li> </ul>
2	Competencia imperfecta	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación de las actividades listadas en el Estado ultra-mínimo del MCP.</li> <li>-Solución de disputas entre los agentes de acuerdo con leyes objetivas.</li> <li>-Regulación contra monopolios.</li> <li>-Transmisión y difusión de información.</li> <li>-Gerencia de infraestructura básica pública.</li> <li>-Determinado nivel de financiamiento estatal en el proceso económico.</li> <li>-Cobranza de impuestos para casos especiales, así como la compensación.</li> </ul>
3	Economía del bienestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las principales actividades listadas en el Estado mínimo del MCI.</li> <li>-Implementación de sistemas tributarios.</li> <li>-Diseño y ejecución de mecanismos de redistribución del ingreso.</li> </ul>
4	Economía socialista	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinación de todo el proceso económico (producción, distribución y consumo) por parte del Estado.</li> </ul>
5	Fallas del mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las principales actividades listadas en el Estado benefactor simple del MEB.</li> <li>-Control de externalidades negativas.</li> <li>-Generación de externalidades positivas.</li> <li>-Diseño de mecanismos que favorezcan la cooperación entre los agentes económicos.</li> <li>-Creación de mecanismos de generación de información y adquisición de tecnología.</li> <li>-Regulación contra monopolios.</li> <li>-Diseño y ejecución de mecanismos para desconcentrar los ingresos.</li> <li>-Provisión de bienes públicos puros.</li> <li>-Suministro de bienes preferentes.</li> </ul>
6	Macroeconomía keynesiana simple	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las principales actividades listadas en el Estado interventor de la TFM.</li> <li>-Diseño de procedimientos para generar información.</li> <li>-Estabilización económica con instrumentos monetarios.</li> <li>-Expansión de la inversión con gasto estatal.</li> <li>-Redistribución del ingreso a través de tasas impositivas.</li> <li>-Provisión de bienes públicos.</li> <li>-Regulación de los precios relativos (precios administrados).</li> </ul>
7	Macroeconomía keynesiana ampliada	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las principales funciones del Estado planificador limitado del MMKs (ambiente macroeconómico interno estable).</li> <li>-Operación de la política monetaria con procesos económicos abiertos.</li> <li>-Manejo de tipos de cambio (participación en el mercado de divisas).</li> <li>-Promoción del ahorro interno e inversión externa.</li> <li>-Estabilidad política.</li> <li>-Establecimiento de derechos de propiedad fiables.</li> <li>-Combate a la corrupción.</li> <li>-Establecimiento de aranceles.</li> </ul>
8	Economía del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las principales funciones del Estado planificador limitado del MMKs y del MMKa, del Estado benefactor del MEB y del Estado interventor de la TFM.</li> <li>-Equilibrio entre eficiencia productiva y equidad social.</li> <li>-Provisión de bienes-servicios de carácter social.</li> <li>-Diseño y ejecución de mecanismos de redistribución del ingreso.</li> </ul>
9	Macroeconomía liberal monetarista	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las funciones monetarias del Estado planificador limitado abierto del MMKa.</li> <li>-Definición de estándares monetarios.</li> <li>-Determinación de la oferta monetaria.</li> <li>-Establecimiento de reglas de tipo de cambio.</li> <li>-Regulación del flujo financiero internacional.</li> <li>-Determinación de la facilidad o restricción del dinero y del crédito.</li> <li>-Estabilidad y predecibilidad de la velocidad del dinero.</li> </ul>
10	Elección pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuación y profundización de las principales actividades listadas en el Estado benefactor simple del MEB, toma funciones del Estado planificador limitado del MMKs y MMKa, así como del MMLM.</li> <li>-Identificación de las fallas del Estado.</li> <li>-Coerción mínima institucionalizada sobre los agentes económicos.</li> <li>-Promoción de la acción colectiva entre los agentes económicos.</li> <li>-Promoción de ambiente para la maximización de intereses.</li> </ul>

		-Construcción de condiciones para disminuir costos de transacción. -Definición institucional de derechos de propiedad. -Control de la operación del Estado.
11	Neo-institucionalismo económico	-Continuación y profundización de las actividades listadas en el Estado mínimo coordinador de la EP. -Corrección de las fallas del Estado. -Definición institucional de derechos de propiedad. -Vigilar el cumplimiento de contratos. -Regulaciones antimonopólicas. -Control de precios. -Diseño de mecanismos que provean información a los agentes económicos.

Fuente: elaboración propia con base en Ayala (2000).

Siguiendo la tabla 3, las funciones del Estado se pueden conglomerar en tres grupos:

- Eficiencia en el proceso económico:
  - Estimulación de la competencia entre los agentes económicos a través de instituciones antimonopólicas. Casi todos los modelos confieren al Estado impedir la formación de monopolios.
  - Diseño de instrumentos que permitan generar información y mejorar la calidad de la existente.
  - Diseño eficiente de derechos de propiedad. El NEI, EP, MMLM, MMKs y MMKa subrayan de manera directa la necesidad de definir sin ambigüedades los derechos de propiedad. En varios de los otros modelos aparece esta función del Estado de forma implícita.
  - Atención de externalidades negativas y creación de externalidades positivas. Estas funciones son sugeridas principalmente en la TFM, se pronuncian también en la ED. Existen, según Stiglitz (1988, pp. 245-261), tres actividades generales para desvanecer externalidades negativas: imponer multas o impuestos correctores (impuestos pigouvianos), subvencionar los gastos que se efectuarán para reducir la externalidad negativa y dictar normas formales.
- Equidad social:
  - Mejoramiento en la distribución del ingreso. El MEB abrió la necesidad de implementar acciones estatales para redistribuir el ingreso en busca del bienestar social. Esta idea fue soportada también por el MMKs y el MMKa. La ED la potenció.
  - Provisión de bienes-servicios públicos. Los agentes, sin excepción alguna, tienen necesidades que deben ser satisfechas para coadyuvar a su

bienestar: educación, salud, vivienda, seguridad pública, seguridad social, administración de justicia. El carácter y alcance que tiene la generación y producción de los bienes-servicios para satisfacer estas necesidades no es compatible con los criterios del mercado, por tanto, el Estado es el ente capacitado para proveerlos. La ED, TFM, EP, MMLM, MMKs, MMKa anotan la producción de bienes-servicios públicos.

- Estabilidad macroeconómica:
  - El MMKs y MMKa indican que el mercado no tiene la capacidad para auto-regularse, que no conduce al equilibrio de oferta y demanda agregadas, situación que afecta la producción, el empleo y los precios relativos. El Estado, por tanto, debe intervenir, a través de políticas monetarias y fiscales. El MMLM hace énfasis en la política monetaria para estimular el crecimiento económico.
  - Acciones económicas con el exterior.

El MCP presenta al mercado como mecanismo extraordinario para asignar eficientemente los recursos en el proceso económico. La TFM señala que el mercado tiene diversas fallas (competencia imperfecta, externalidades negativas, información incompleta) que producen ineficiencias en tal asignación. El papel del Estado, en esta línea, busca a través de diversos mecanismos obtener la mayor eficiencia económica posible. La TFM, EB y ED indican que el mercado no genera una distribución equitativa del ingreso. La intervención del Estado intenta entonces corregir la distribución con impuestos progresivos al ingreso e implementar programas de transferencias. Finalmente, el MMKs, MMKa y MMLM han dado especial importancia a los instrumentos fiscales y monetarios para intervenir en los ciclos económicos, en especial, en etapas de inflación elevada, desempleo alto y baja producción. El Estado participa en la promoción de la estabilidad económica.

**Capítulo 2.**

**Bienes-servicios públicos,  
votación por mayoría  
simple y estructura  
burocrática**

## **2.1. Bienes-servicios públicos, programas de redistribución e instituciones**

El Estado produce los bienes-servicios públicos, mientras que los agentes económicos los bienes-servicios privados, aunque el Estado también produce bienes-servicios privados, circula algunos de estos bienes-servicios e influye en las decisiones de producción de los agentes económicos mediante regulaciones, impuestos y subsidios.

### **2.1.1. Producción de bienes-servicios públicos**

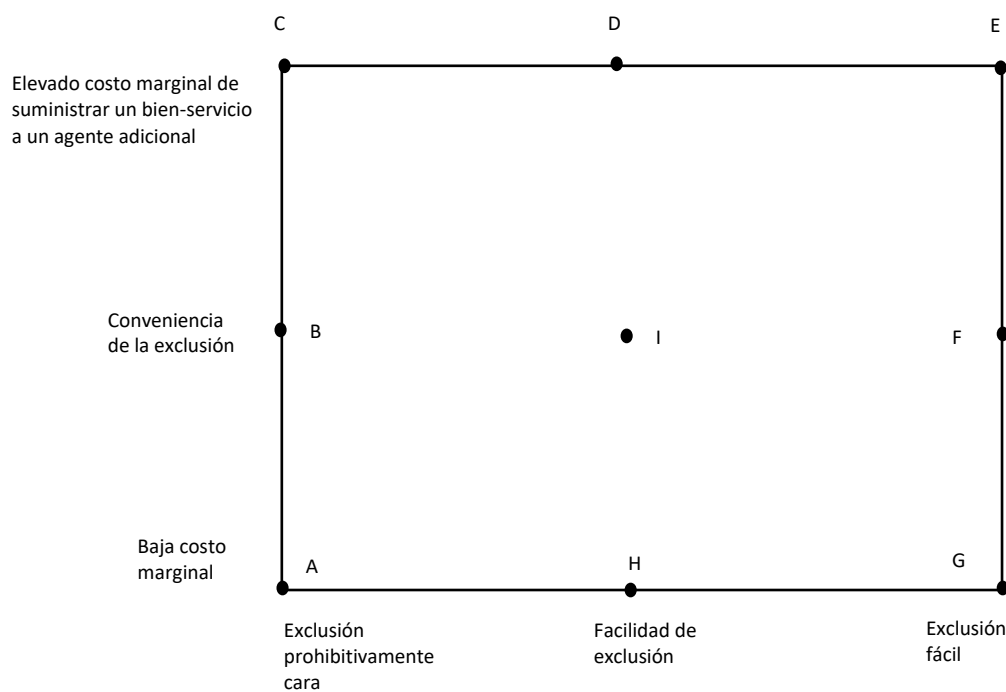
Los bienes-servicios públicos pueden ser puros e impuros. Los primeros tienen dos propiedades. Primera, la exclusión de un agente o varios agentes de los beneficios que genera su producción es difícil. En algunos casos pudiera presentarse la exclusión, pero la acción resultaría costosa. Segunda, la cantidad que consume un agente no reduce la cantidad que pueden consumir los otros. El costo marginal de suministrar el bien-servicio a un agente adicional es nulo (Stiglitz, 1988, pp. 133 y 136).

La inviabilidad de un sistema de precios en la producción y circulación de bienes-servicios públicos puros hace que los agentes económicos no los produzcan. Los consumidores sabrían que obtendrían beneficios de los bienes-servicios, independientemente de que contribuyeran o no a pagar los costos que se generaran. Los bienes-servicios públicos puros, por eso, se financian con los ingresos obtenidos vía impuestos y/o transferencias. La curva de utilidad de estos bienes-servicios se ubica en una posición más alta cuando el Estado interviene en su provisión (Stiglitz, 1988, p. 134).

Los bienes-servicios públicos impuros sólo cubren una propiedad o las cumplen en diferentes grados. En la figura 6, este tipo de bienes se presenta en los puntos C y G: satisfacen una propiedad y no cubren la otra. Los puntos B y H también señalan bienes-servicios públicos impuros, pues cumplen una propiedad y mantienen parcialmente otra. El punto I, de igual manera, indica un bien-servicio público impuro, debido a que satisface parcialmente ambas propiedades. El punto F está en la misma situación de los anteriores: no cubre una propiedad y la otra la conserva parcialmente. El punto E marca

los bienes-servicios privados puros, los cuales no tienen ninguna de las dos propiedades. El punto A señala los bienes-servicios públicos puros.

Figura 6. Bienes-servicios públicos puros e impuros.



Fuente: elaboración propia con base en Stiglitz (1988, pp. 137, 197-211).

Los bienes-servicios suministrados por el Estado, cuyo costo marginal de provisión a más agentes es elevado y hay facilidad de exclusión, hacen referencia, en buena medida, a bienes-servicios privados. Se trata del punto D en la figura 6. Este punto también representa un tipo de bien-servicio público impuro.

Los bienes-servicios privados proveídos gratuitamente por el Estado pueden provocar consumos excesivos. El consumidor, como no tiene que pagarlo, demanda hasta el punto donde su beneficio marginal es cero, aunque haya costos marginales. El exceso de consumo provoca pérdidas de bienestar. Hay, por lo menos, tres mecanismos para controlar el consumo excesivo: 1) establecer sistemas de precios, 2) proporcionar la misma cantidad a todos los agentes, y 3) incorporar las filas de espera, en lugar de cobrar a los agentes el costo de los bienes-servicios se les obliga a pagar el costo con tiempo de

espera, esto permite identificar quiénes necesitan el bien-servicio (Stiglitz, 1988, pp. 142-145).

El Estado puede contratar a diversos agentes económicos para la producción de bienes-servicios públicos impuros, incluso, puede transferir la responsabilidad completa. En la contratación deberá buscarse eficiencia en la producción sin minar los objetivos redistributivos del Estado (teorema de la privatización de Sappington y Stiglitz (1987)).

La operación del Estado constituye un bien-servicio público, pues todos los agentes salen beneficiados cuando las instituciones son sólidas y las organizaciones estatales tienen niveles altos de productividad. Cuando el Estado reduce los impuestos sin disminuir la cantidad de bienes-servicios que oferta, todos los agentes salen ganando. El funcionario que consigue obtener buenos resultados en la gestión beneficia a todos los agentes, no solo a los que votaron por él (Stiglitz, 1988, p. 156).

La asignación eficiente de los recursos en el criterio de Pareto para la producción de bienes-servicios públicos se presentaría cuando la suma de las relaciones marginales de sustitución de todos los agentes fuera igual a la relación marginal de transformación. La suma de las relaciones marginales de sustitución indicaría qué cantidad de un bien-servicio privado estarían dispuestos a renunciar todos los agentes para obtener una unidad más de un bien-servicio público, la unidad adicional sería consumida conjuntamente por todos. La relación marginal de transformación señalaría la cantidad de renuncia de un bien-servicio privado por parte de los agentes para obtener una cantidad adicional de un bien-servicio público. La eficiencia en la producción del Estado se presentaría entonces cuando la cantidad total de renuncia de los agentes de un bien-servicio privado (suma de las relaciones marginales de sustitución) fuera igual a la cantidad de adquisición de un bien servicio público (Stiglitz, 1988, pp. 146-147). Esta asignación de bienes-servicios públicos recupera la asignación eficiente de los bienes-servicios privados que se maneja en el MCP, donde el mercado opera como coordinador principal. La producción de bienes-servicios públicos se determina a través de procesos políticos.

El cálculo de la eficiencia a través del criterio de Pareto para la producción de bienes-servicios públicos, por consiguiente, se hace imposible, pues no hay precios ni mercado como tal. El agente estatal toma decisiones en relación con la producción de bienes-servicios públicos, se basa en investigaciones sobre cuáles son los puntos de vista de los diversos agentes. Estos puntos de vista son diferentes, por tanto, debe decidir qué peso asignarles. El agente estatal tampoco cuenta con la información suficiente, incluso, sólo llega a conocer de manera general las preferencias de los demás agentes. Algunos agentes sociales además prefieren más bienes-servicios públicos que privados, o viceversa, según condición de ingresos.

Las organizaciones estatales en materia de producción difieren de los agentes económicos en varios aspectos, por ejemplo, en la competencia. Los consumidores no están dispuestos a pagar por bienes-servicios privados que no les gusten, tienen la oportunidad de elegir, pueden cambiar de agente económico. Las organizaciones del Estado no reciben el mismo aviso. Hirschman (citado por Stiglitz, 1988, pp. 221-223) llamó “salida” al método de comunicar a los agentes económicos el tipo de bienes-servicios privados que prefieren, y nombró “voz” a la opinión de los diversos agentes en los procesos políticos para comunicar al Estado los bienes-servicios públicos que prefieren. La voz no indica precisamente generación de eficiencia en los procesos productivos del Estado.

#### 2.1.2. Creación de instituciones e implementación de programas de redistribución

El Estado también interviene a través de instituciones en el proceso económico, las utiliza para controlar la producción de los agentes económicos. El Estado, a veces, genera con las instituciones incentivos para la inversión (NIE); en otras ocasiones, desalienta la participación de los agentes económicos. La imposición fiscal que, por cierto, está establecida institucionalmente, puede bajar la inversión y hacer descender el nivel de consumo de bienes-servicios privados (NIE, MMKs, MMKa). Otro ejemplo que puede provocar caídas en la inversión está en la robustez de las actividades de redistribución (NIE, MMKs, MMKa, ED). El NIE advierte que instituciones mal enfocadas derivan en desempeños estatales bajos.



Las instituciones permiten, cuando son eficientes, alcanzar resultados económicos superiores a los que pudieran derivarse del esfuerzo individual de los agentes, pues motivan la cooperación entre ellos. Las decisiones y acciones colectivas ayudan a encarar de mejor manera los cambios en el mercado (comportamiento de los precios). La ausencia de instituciones además puede provocar distorsiones en las elecciones de los agentes: dominio de estrategias de corto plazo, conductas oportunistas, entre otras. Los agentes económicos aprenden de sus elecciones pasadas y de los efectos que generan las instituciones, procuran, por tanto, en decisiones futuras proyectar su aprendizaje para no cometer errores de cálculo (NIE) (Herrera y Arias, 2012, pp. 232-233).

Las instituciones también tienen preponderancia en las acciones de redistribución del ingreso (ED, MMKs, MMKa), ya que plantean a la equidad social como objetivo prioritario del Estado y, además, asientan las bases de operación de los programas de redistribución. Los agentes estatales son quienes directamente ponen en marcha estos programas.

La figura 7 presenta de forma esquemática las relaciones entre agentes, instituciones y programas estatales. El electorado (conjunto de agentes), en cuadros de democracias representativas, vota para elegir a sus representantes, quienes siendo electos y nombrados se convierten en funcionarios legislativos o ejecutivos. Los funcionarios legislativos operan en órganos colegiados, su principal función es actualizar el marco institucional. Las situaciones que producen desconfianza económica, incertidumbre, así como comportamientos oportunistas de los agentes, son indicadores claves de la existencia de instituciones desgastadas.

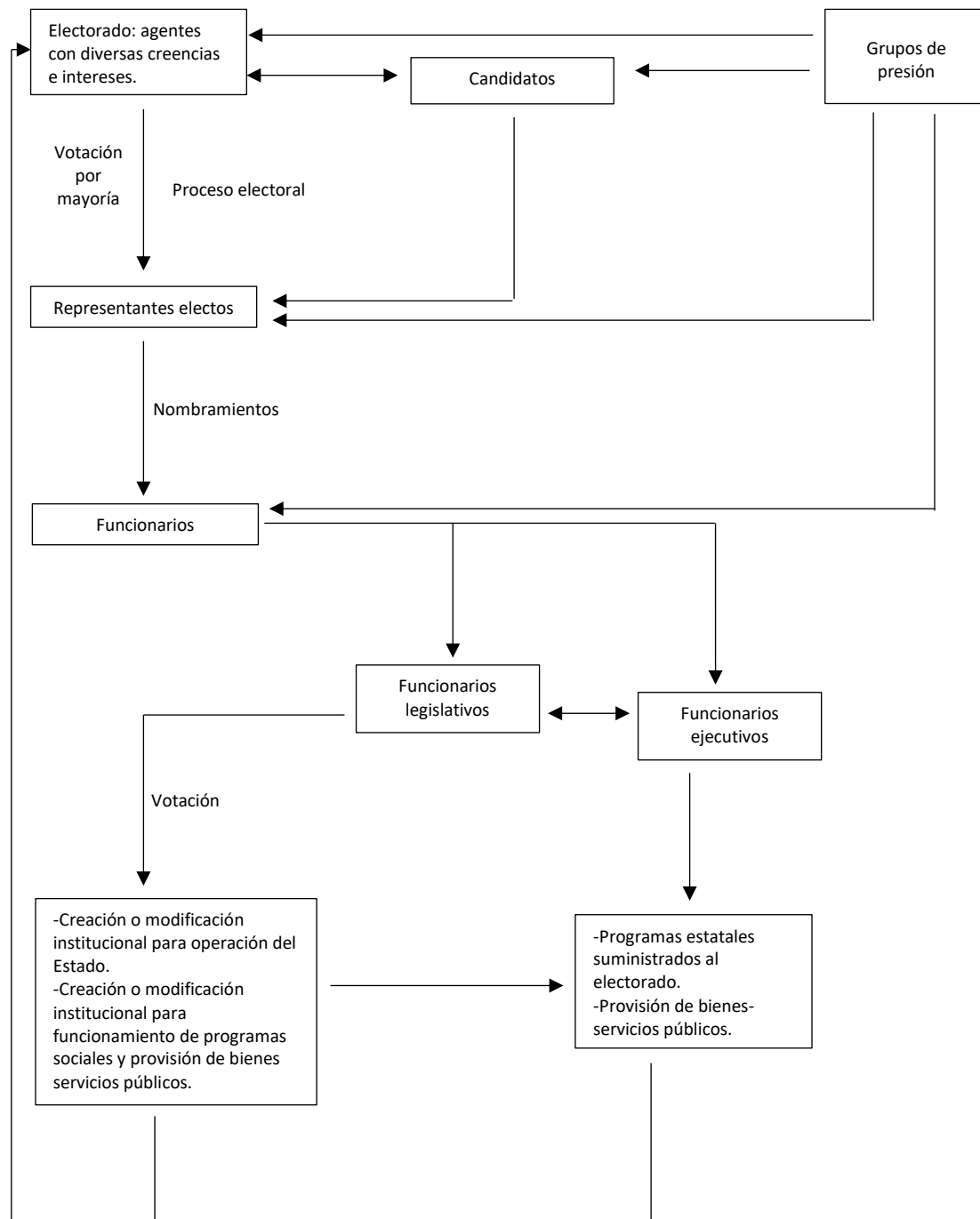
Los funcionarios legislativos votan al interior de sus órganos colegiados para crear, modificar o derogar instituciones. El proceso legislativo es largo y complejo. La producción de instituciones con orientación económica comprende interacciones entre funcionarios legislativos y agentes económicos, considera al conjunto institucional del que formará parte la ordenanza legal y valora la legitimidad de la nueva norma. El proceso legislativo entonces incorpora aspectos políticos y técnicos. Los primeros están

vinculados con la generación de acuerdos entre los agentes participantes, cuyos intereses suelen tener oposiciones. Los segundos están asociados con usos lingüísticos y cuestiones jurídico-formales. El proceso de producción legislativa sigue tres fases (Rodríguez, 2000, pp. 196-202; Herrera y Arias, 2012, pp. 236-238):

1. Prelegislativa. Motivos que justifican la creación de la institución. Esta fase equivale al diagnóstico de la situación y a la preparación técnica del anteproyecto de norma. En esta fase se busca el consenso de los diversos agentes involucrados (legitimar la institución).
2. Legislativa. Continúan los procesos de consensos y acuerdos. En esta fase se elabora la institución, recurriendo a cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística.
3. Poslegislativa. Líneas de seguimiento sistemáticas de las instituciones en sus dimensiones lógico-jurídicas, pragmáticas, económicas y éticas.

Los funcionarios ejecutivos, siguiendo la figura 7, ponen en marcha los programas redistributivos conforme lo estipulado en las instituciones. Las relaciones entre funcionarios ejecutivos y legislativos son directas. La operación y la efectividad de instituciones y programas son juzgadas por el electorado. Los grupos de presión influyen sobre el electorado, los candidatos, los representantes electos y los funcionarios, buscan que se atiendan demandas específicas.

Figura 7. Relaciones entre agentes, instituciones y programas estatales.



Fuente: elaboración propia con base en Stiglitz (1988, p. 202).

### 2.3. Votación por mayoría simple

Cada agente elige sus preferencias de bienes-servicios públicos, cada agente tiene una actitud diferente. Para conocer las preferencias en conjunto de los agentes se recurre a

sistemas de votación: votación por unanimidad, votación por mayoría simple o votación por mayoría de dos tercios. El sistema de votación por mayoría da una solución de equilibrio a través del votante mediano.

El votante mediano es aquel que se encuentra en una situación donde el número de agentes que prefieren un mayor nivel de bienes-servicios públicos es igual al número de agentes que prefieren menor nivel de bienes-servicios públicos (Stiglitz, 1988, p. 171). El número de votantes que prefieren algo es entonces igual al número de votantes que prefieren lo opuesto. Ayala (2000, p. 406) pone un ejemplo: en una votación para aprobar un programa X, en un territorio con 6123 votantes, el votante mediano prefiere gastar 10 millones de pesos en el programa. Las opciones son: 1) 10 millones de pesos o más, y 2) 8 millones de pesos o menos. Existen 3061 votantes apoyando cada una de las opciones. La opción ganadora es la 1: 3061 votantes + votante mediano = 3062 votos.

Cuando la distribución del ingreso es asimétrica, los ingresos altos de los agentes mejor posicionados jalan la media hacia arriba, haciendo que ésta sea superior a la mediana. El votante mediano puede, por consiguiente, tener ingresos superiores o inferiores a la media. En caso de redistribuir el ingreso, de manera que aumente el ingreso del votante mediano, la demanda de bienes-servicios públicos subirá aun cuando el ingreso medio siga siendo el mismo.

Varios problemas impiden la posibilidad de lograr el equilibrio en la votación por mayoría simple, aun con la posición del votante mediano. El teorema de la imposibilidad de Arrow demuestra que no hay mecanismos que resuelvan estos problemas (Stiglitz, 1988, pp. 173-178, 190):

- Votación cíclica. En este tipo de votación, ninguna opción resulta ganadora. Esto se desvanece dando un orden específico a las votaciones, pero si los votantes identifican el orden pueden emitir un voto que no refleje sus preferencias principales, pues podrían buscar determinadas consecuencias con su voto en el equilibrio final.
- Los agentes en su nivel de utilidad no presentan una posición unimodal (único máximo). Las preferencias de los agentes no son unimodales a) cuando hay más

de un bien-servicio público y se vota por programas que incluyen bienes-servicios diversos, y b) cuando se vota por un bien-servicio privado suministrado por el Estado, pero existen alternativas privadas para obtenerlo.

- Existencia de diversas tasas impositivas.
- Desconocimiento por parte de los agentes de las consecuencias de todas las opciones consideradas en la votación.

Cada agente tiene un voto con el mismo valor, pero unos votos parecen más eficaces que otros. Se trata de la participación de los grupos de presión en el proceso electoral, tienen influencia más efectiva que los votantes individuales. ¿Cómo pueden influir los grupos de presión? Al menos por tres mecanismos (Stiglitz, 1988, pp. 183-184). Primero, facilitan el trabajo proselitista de los candidatos. Los grupos de presión reducen los costos electorales, pues facilitan información proveniente del candidato a los votantes, especialmente a los votantes que agrupan. Los grupos de presión ayudan el día de las votaciones: llevan a votar a los votantes. El suministro de información a los votantes es costoso para el candidato. El medio de pago que solicitan los grupos de presión a los candidatos, una vez que sean funcionarios del Estado, es atención expresa a sus demandas. Segundo, los funcionarios del Estado y/o los candidatos tienen dificultad para obtener información sobre las solicitudes de los agentes y/o votantes. No existe ningún mecanismo sencillo que revele la demanda de bienes-servicios públicos como en el caso de los bienes-servicios privados mediante el sistema de precios. Los grupos de presión intentan suministrar esa información. Los funcionarios de Estado carecen a veces de los datos técnicos necesarios para tomar decisiones fundadas correctamente. El tercer mecanismo es el soborno. Los grupos de presión proporcionan recursos financieros y de otro tipo a los funcionarios del Estado y/o candidatos para que defiendan sus posturas. La participación de los grupos de presión ocasiona conexión frágil entre costos y beneficios, esto genera que los programas de gasto sean ineficientes.

## **2.4. Organizaciones estatales y modelo burocrático**

El modelo burocrático corresponde a una forma organizativa estructurada para llevar a cabo los procesos productivos estatales que atiendan las demandas del conjunto de agentes. El modelo es operado por funcionarios estatales y burócratas. El pionero de la propuesta es Max Weber. Esta forma organizativa, en su enfoque inicial, tuvo las siguientes características (Hernández, 1994, pp. 135-137):

- **Máxima división del trabajo.** Las organizaciones estatales separan el proceso productivo en operaciones elementales, esto implica el establecimiento de áreas, sub-áreas y tareas específicas.
- **Jerarquía de autoridad.** La burocracia debe estar sujeta al control y supervisión del funcionario estatal (superior), quien tiene autoridad legal. El funcionario responde por sus propios actos, también responde por los actos de los burócratas.
- **Reglas.** Las organizaciones estatales operan sus procesos productivos con base en reglas preestablecidas. El proceso también está regido por reglas, las cuales deben lograr uniformidad y coordinación en la ejecución. Las reglas deben ser precisas, claras y sencillas. La observación de las reglas en la organización y en los procesos pretende eliminar las desviaciones provenientes de diferencias individuales.
- **Actitud objetiva del burócrata.** El burócrata debe ejercer su labor sin ira ni apasionamiento y, por consiguiente, sin afección ni entusiasmo. De acuerdo con el estándar racional, descarta la influencia de razones y emociones personales, tanto en el interior de las organizaciones estatales como en las relaciones laborales con los agentes externos. El burócrata que no mantiene la debida distancia social y se muestra interesado por los asuntos de los agentes deja de ser imparcial respecto de unos y otros, incurre en favoritismos. La imparcialidad contribuye al progreso de los principios democráticos.
- **Calificación técnica.** La burocracia debe tener una calificación técnica suficiente. Lo mismo para el funcionario.
- **Estabilidad en el empleo.** El burócrata debe estar protegido contra despidos injustificados. El empleo en las organizaciones estatales debe ser una carrera

laboral profesional para que los miembros se desarrollen y asciendan por méritos y antigüedad. Esto tenderá a fomentar el espíritu corporativo, lo que estimulará la actividad en beneficio de la propia organización. El funcionario tiene alta rotación, es nombrado según la voluntad de otro funcionario (candidato electo).

- Evitar la corrupción, la arbitrariedad y la discrecionalidad.

Niskanen (1971) desarrolló una propuesta más avanzada del modelo burocrático, partió sobre los objetivos de los funcionarios y burócratas, señaló que ambos tienen un objetivo en común: maximizar intereses propios, el cual puede traducirse en mayores remuneraciones monetarias, prestigio social, poder de decisión en asuntos del Estado, promociones laborales, seguridad en el empleo, entre otros. La consumación del objetivo principal depende del volumen de presupuesto asignado a las organizaciones estatales: a mayor presupuesto, mayor probabilidad de maximizar intereses propios. La maximización del presupuesto se convierte, por consiguiente, en la función clave de los funcionarios y burócratas (Gamazo, 1997, p. 154).

La maximización presupuestaria tiene varias restricciones (Gamazo, 1997, p. 154):

- El consumo de bienes-servicios públicos por parte de los agentes provoca aumentos o disminuciones en los ingresos propios de las organizaciones estatales.
- La limitación de insumos (trabajo y materiales) para la puesta en marcha de los procesos productivos estatales genera oferta restringida de bienes-servicios. En este punto, los costos de producción del Estado son difíciles de conocer, pues la actividad productiva se desarrolla en régimen de monopolio y fuera del mercado. Las organizaciones estatales tienden a no revelar con exactitud al exterior los costos de producción.
- Las organizaciones estatales que subvencionan al conjunto de organizaciones estatales determinan la cantidad de transferencias. Las organizaciones estatales ofrecen una determinada producción a cambio de estas transferencias.

El modelo burocrático tiene consecuencias normativas, pues a partir de éste se pueden identificar fallas en las estructuras operativas de las organizaciones estatales, tendientes a subir la productividad multi-factor o parcial, ya sea para consolidar el modelo o para transitar hacia propuestas pos-burocráticas. El planteamiento burocrático se estableció como la estructura básica de operación para la producción de bienes-servicios públicos, creación de instituciones e implementación de programas de redistribución.



# **Capítulo 3.**

## **Enfoques teóricos sobre el crecimiento del tamaño del Estado**

### **3.1. Crecimiento del gasto por demandas de los agentes. De los agentes hacia el Estado**

Los enfoques teóricos que analizan el tamaño del Estado son amplios y diversos. Su origen se remonta a la primera década del siglo XX, cuando el crecimiento del gasto estatal se entendía como respuesta a las necesidades del crecimiento económico y a la protección social del conjunto de agentes (Bermeo, 2013, p. 89; Onrubia, 2009, p. 61). No existe, por consiguiente, un enfoque teórico único que explique el crecimiento del tamaño del Estado, unas posturas ponen más énfasis en las demandas/solicitudes que hacen los agentes al Estado (causales externas), otras en el incremento de acciones que surgen por la dinámica del mismo Estado (causales internas), unas más combinan ambas posturas. Garrett y Rhine (2006, pp. 17-27), Bermeo (2013, p. 91), Berry y Lowery (1987), Onrubia (2009, p. 67), y García (2014), sugieren, de una u otra manera, la clasificación en fuentes internas y externas. El crecimiento del tamaño del Estado, en los enfoques que integran a cada categoría, se explica directamente por comportamientos ascendentes del gasto. Gran parte de estos enfoques se desprenden de la EP, en específico los que están listados en la categoría que vincula el engrandecimiento del tamaño del Estado con causas internas de sus propias organizaciones e instituciones. La EP señala al Estado como complemento limitado del mercado en la coordinación del proceso económico.

A continuación, se presentan los principales modelos que analizan el ensanchamiento del tamaño del Estado por causas externas. La mayoría de las propuestas posteriores en esta línea se desprenden de estos modelos. Existen otros trabajos que listan variables externas e internas de forma conjunta, pero no analizan relaciones causales, esto impide que obtengan la categoría de modelo.

#### **3.1.1. Ley de Wagner**

La ley de Wagner o “ley de la creciente expansión de las actividades del sector público, y particularmente del Estado”, tiene versiones parciales que se van complementando en

el conjunto de escritos de Wagner.<sup>14</sup> Las interpretaciones de esta ley por autores posteriores han sido diversas. La ley de Wagner, en sí, constituye el análisis pionero sobre el crecimiento del tamaño del Estado. Wagner plantea que los países que experimentan dinámicas de industrialización aumentan el tamaño de su Estado de forma extensiva (incremento de las organizaciones estatales) e intensiva (aumento de las actividades estatales).

En los países en dinámicas de industrialización, siguiendo a Wagner, se presentan dos efectos: 1) incrementos del ingreso general y per cápita (ingreso medio de los agentes), y 2) agregación constante de cambios tecnológicos en los procesos económicos. Wagner añade posteriormente otra actividad para sostener ambos efectos. Se trata de la participación de los diversos agentes en las decisiones del Estado: democracia. Tim (1961, traducción al español en 1974) señala que estos tres aspectos, en contextos de industrialización, se convierten en condicionamientos en la propuesta de Wagner para explicar por qué se ensancha el Estado.

Los tres aspectos indicados por Wagner (ingreso per cápita, cambios tecnológicos, y democracia) provocan que las necesidades de los agentes se multipliquen. El Estado tendrá entonces que implementar acciones en diferentes rubros (Ayala, 2000, pp. 393-394, 399-400; Hindriks y Myles, 2000, p. 79; Jaén, citado por García, 2014, p. 27):

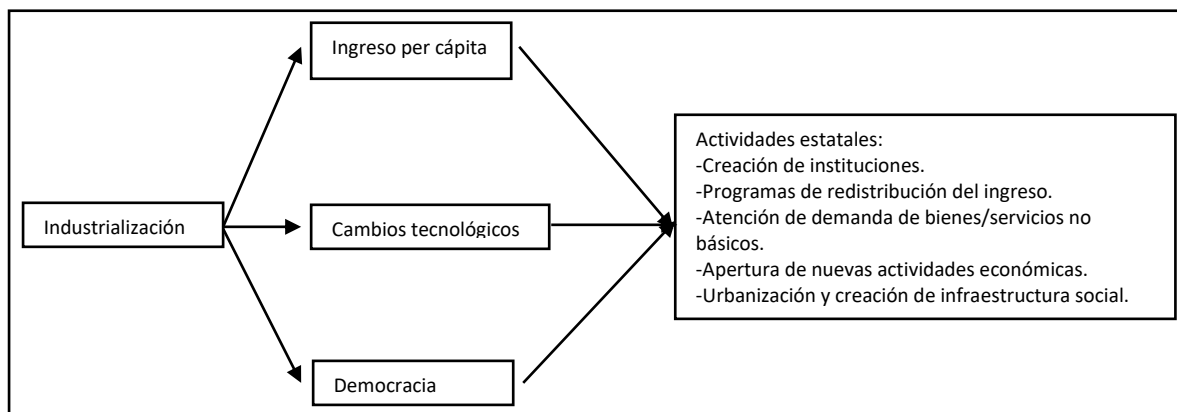
- Construir instituciones sólidas. Los agentes económicos exigen al Estado que brinde reglas formales que permitan la continuidad de la dinámica de la industrialización. Los agentes desean que sus ingresos sigan aumentando o, cuando menos, se mantengan.
- Atender las desigualdades que trae consigo la industrialización, se exigen acciones sobre redistribución del ingreso.

---

<sup>14</sup> La ley de Wagner no aparece en un sólo documento, sino en una serie de manuscritos formulados aproximadamente en cinco décadas. La ley de Wagner empieza a difundirse fuera de Alemania en el texto de Musgrave y Peacock (1958) con el título de “Three extracts on public finance” (Wagner, 1958); luego, Peacock y Wiseman (1961) construyen una discusión en relación con la propuesta de Wagner. Herber (1967) y Musgrave (1969, traducción al español en 1973), más tarde, realizan análisis parciales de la ley. No obstante, el primer trabajo profundo fue publicado por Tim (1961, traducción al español en 1974). Bird (1971) se basó en este trabajo para realizar su crítica (Jaén, 2004, pp. 7-8).

- Atender la demanda de ciertos bienes-servicios no básicos (bienes-servicios superiores). La demanda de estos bienes-servicios con elasticidad ingreso superior a uno aumenta. Los agentes cuando tienen ingresos limitados consumen casi exclusivamente bienes-servicios básicos (bienes-servicios inferiores). Cuando sus ingresos suben, la cantidad de bienes-servicios se amplía.
- Abrir nuevas actividades económicas, mismas que requieren inversiones estatales. Algunas de estas inversiones se realizan por agentes económicos y, por lo regular, son inversiones a gran escala. Estas actividades económicas, siendo nuevas, pueden propiciar la formación de monopolios. Esto aumenta el ejercicio del Estado en regulación contra monopolios.
- Urbanizar y crear infraestructura social. La industrialización genera movimientos poblacionales y, éstos, a la vez, provocan crecimiento y concentración demográfica en territorios específicos (densidad poblacional). Esto obliga también a que la intervención estatal deposite esfuerzos en mayor regulación para hacer frente a las fricciones de la vida urbana (véase figura 8).

Figura 8. Esquema simplificado de la Ley de Wagner.



Fuente: elaboración propia.

La creciente extensión del Estado, reflejada en la ampliación de sus gastos, debe interpretarse además como una expansión del PIB (Tim, 1974). El análisis se hace en términos relativos. La industrialización como variable detonante del proceso económico para aumentar el PIB es el punto de partida que usa Wagner para explicar el ensanchamiento extensivo e intensivo del Estado.

### 3.1.2. Variantes de la Ley de Wagner

El planteamiento de Wagner ha provocado reacciones en diversos autores, no tanto en las variables que provocan el incremento del tamaño del Estado, sino en la forma de relacionar el gasto estatal con el PIB. Magazzino (2012, p. 209) y García (2014, p. 29) identifican las variantes señaladas en la tabla 4:

Tabla 4. Variantes de la Ley de Wagner.

No.	Autores	Explicación	Modelo funcional
1	-Peacock y Wiseman (1961). -Musgrave (1969). -Goffman y Mahar (1971).	Continuación directa de la versión tradicional de Wagner: el gasto estatal (GE) sube a una tasa más rápida que el PIB. Se cumple la ley cuando la elasticidad del gasto estatal con respecto a PIB es mayor que la unidad.	$GE = f(PIB)$
2	-Pryor (1968).	Esta versión afirma que, en países con procesos económicos basados en industrialización permanente, la proporción de crecimiento de los gastos estatales de consumo (GEC) sube más rápido que la proporción de crecimiento del PIB. Se espera que la elasticidad de los GEC con respecto al PIB sea superior a la unidad.	$GEC = f(PIB)$
3	-Goffman (1968).	Cuando un país aumenta su PIB suben las actividades del Estado. La tasa de crecimiento del GE tenderá a ser mayor que la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Esta variante requiere que el GE sea elástico al PIB per cápita.	$GE = f(PIB \text{ per cápita})$
4	-Musgrave (1969).	Esta versión señala que el nivel de crecimiento de la proporción del GE con relación al PIB, en contextos de industrialización, es mayor que la proporción de crecimiento del PIB per cápita. La hipótesis se válida si la proporción GE/PIB es elástica al PIB per cápita.	$GE/PIB = f(PIB \text{ per cápita})$
5	-Gupta (1967). -Michas (1975).	Esta variante enlaza GE per cápita con PIB per cápita. El planteamiento se válida si el primero es elástico a los movimientos del segundo.	$GE \text{ per cápita} = f(PIB \text{ per cápita})$
6	-Versión de Peacock y Wiseman modificada por Mann (1980).	La variante parte de la propuesta de Musgrave, indica que la tasa de crecimiento de la razón GE/PIB será mayor que la tasa de crecimiento del PIB. La ley se válida en caso de elasticidad de GE/PIB con relación al PIB.	$GE/PIB = f(PIB)$
7	-Murthy (1994).	El crecimiento de la relación GE/PIB será mayor a la sumatoria del crecimiento del PIB per cápita con el crecimiento de la razón déficit presupuestario (DP) sobre PIB.	$GE/PIB = f(PIB \text{ per cápita}) + f(DP/PIB)$
8	-Herber (1967). -Musgrave (1969).	Interpretación en términos de curvas de Engel de ingreso-consumo para bienes-servicios estatales. La curva de Engel muestra las diferentes cantidades de un bien-servicio que será consumido a diferentes niveles de ingreso. En aquellos puntos de la curva donde: 1) La elasticidad ingreso de la demanda del Estado calculada es la unidad, el crecimiento del ingreso se verá acompañado por una subida proporcional en la producción estatal y la razón producción estatal/producción total se mantendrá constante. 2) La elasticidad ingreso es mayor que uno, la subida en el sector público inducida por una subida en la renta será tal que el sector público supondrá una proporción creciente de la actividad total. 3) La elasticidad renta del <i>output</i> del Estado es menor que uno, la proporción de actividades totales explicada por el sector público disminuirá cuando la renta suba. La proposición de Wagner es que los bienes públicos son bienes superiores y, por tanto, el crecimiento en la renta estará acompañado por subidas en la producción del Estado.	

Fuente: elaboración propia con base en Magazzino (2012, p. 209) y García (2014, p. 9).

### 3.1.3. Modelo de Meltzer y Richard

Meltzer y Richard (1981, 1983), en su modelo, plantean que los gastos del Estado se centran en los gastos de redistribución del ingreso. Estos últimos dependen de la tasa impositiva. Los votantes tienen interés en los impuestos, ya que los gastos redistributivos se cubrirán precisamente con los impuestos.

La elección de la tasa impositiva por parte de los votantes está en función de su ingreso, elegirán la tasa impositiva que maximice su utilidad, son votantes que no sufren de ilusión fiscal, saben que los recursos recaudados por el Estado serán redistribuidos al conjunto de grupos sociales. Los impuestos y el ingreso, en el modelo, se relacionan inversamente:

1. A mayor ingreso, los votantes preferirán tasas impositivas igual a cero, pues su nivel de ingreso impide que gocen de la redistribución.
2. Votantes con ingreso igual a cero viven de la redistribución proveniente del Estado, votarán por una tasa impositiva alta.

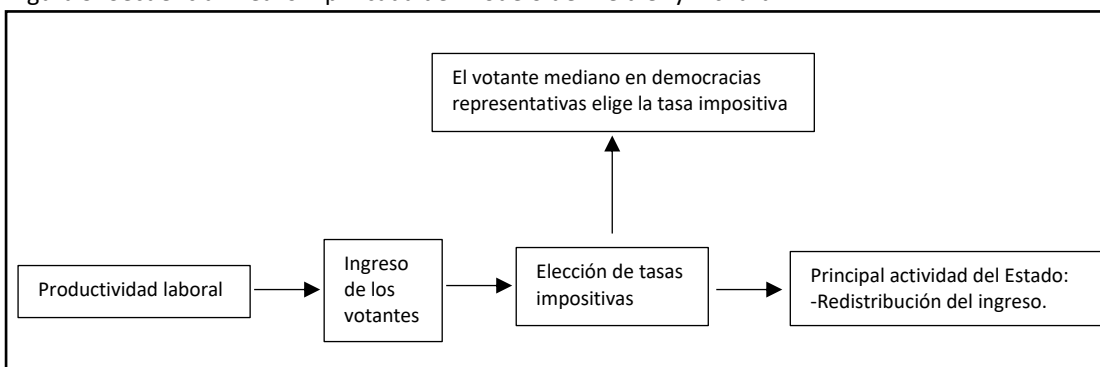
Meltzer y Richard (1981, 1983) relacionan directamente el ingreso con la productividad laboral en actividades económicas privadas: a mayor productividad laboral, mayor ingreso. Los autores también asocian el nivel de consumo de los votantes con el bienestar: a mayor consumo, mayor bienestar. Los autores infieren que el consumo disminuye con tasas impositivas altas. Se forma entonces una relación secuencial más amplia: a mayor productividad, más ingresos, y un ingreso más alto incrementa el consumo y, por consiguiente, el bienestar. Los agentes con niveles de productividad bajos y, con ello, ingresos bajos, pedirán tasas impositivas altas para tener mayor acceso a los productos de los mecanismos de redistribución. Hay ganadores y perdedores, por tanto, con la redistribución. Al votar, los votantes expresan sus preferencias sobre los costos y beneficios de diferentes opciones, entre ingreso *ex ante* e ingreso *ex post*, relacionadas con distintas tasas de impuestos.

Las democracias representativas funcionan con base en la regla de la mayoría. Esto hace que el votante mediano sea el votante decisivo. El votante mediano se ubica a la mitad

del ordenamiento que captura la heterogeneidad de los votantes. Su voto inclina la balanza para un lado o para otro, establece quien obtiene la mayoría para ganar las contiendas electorales. En el modelo de Meltzer y Richard (1981, 1983), el votante mediano elige la tasa impositiva. Si el ingreso del votante mediano es mayor que el ingreso promedio, la tasa impositiva y la tasa redistributiva serán cero. Todos los votantes tendrán que obtener entonces sus ingresos para satisfacer sus necesidades. En la medida que el ingreso promedio exceda el ingreso del votante mediano, éste inclinará su voto por la implementación de prácticas redistributivas. El modelo de Meltzer y Richard (1981, 1983) plantea propiamente que el tamaño del Estado depende del vínculo entre ingreso promedio e ingreso del votante mediano.

Los votantes medianos al votar expresan sus decisiones sobre los costos y beneficios de diferentes alternativas, las cuales están ligadas con distintas tasas impositivas. Las alternativas elegidas por estos votantes serán las prioritarias para la determinación de las acciones del Estado. Los agentes estatales buscan maximizar la cantidad de votantes en el cuadro de una democracia representativa, tratarán, por tanto, de construir y mantener un programa de gasto que responda a las peticiones de los votantes medianos (véase figura 9).

Figura 9. Secuencia lineal simplificada del modelo de Meltzer y Richard.



Fuente: elaboración propia.

#### 3.1.4. Planteamiento de Peacock y Wiseman: efecto trinquete

Peacock y Wiseman (1961) plantean que, en periodos normales, el Estado no incrementa de forma significativa sus gastos debido a diversas restricciones:

- No puede aumentar de manera libre los impuestos, necesita mantener niveles de impuestos tolerables para el conjunto de agentes; además, los agentes, independientemente de su ingreso, no desean cambios fiscales, incluso, cuando éstos aumentaran sus beneficios.
- Limitaciones institucionales.

En cambio, en periodos de crisis y agitación social, el crecimiento del gasto se dispara; terminada la crisis, el nivel de gasto no regresa a su nivel anterior, se queda arriba. Por esta razón, el planteamiento de Peacock y Wiseman (1961) se conoce como efecto trinquete. Un trinquete es un mecanismo que permite a un engrane girar hacia un lado, pero le impide hacerlo en sentido contrario. El gasto crece en situaciones de conflicto porque son aceptados diversos métodos para financiarlo (incremento de impuestos, adquisición de deuda), que en circunstancias normales no serían permitidos por las restricciones (Ayala, 2000, pp. 414-416, Hindriks y Myles, 2000, p. 83).

### 3.1.5. Teoría de la búsqueda de la renta de Tullock<sup>15</sup>

La teoría de la búsqueda de la renta señala que la intervención del Estado en los procesos económicos genera una pérdida de eficiencia en la asignación de recursos y bienestar social similar a las pérdidas que provocan los monopolios. Este enfoque mantiene la tesis de que el Estado es un monopolio que produce más monopolios. Las rentas vienen precisamente de las oportunidades de ganancia que ofrecen los monopolios. Esta teoría surgió en el ambiente de la EP, fue desarrollada por Tullock (1967, 1990).

Este planteamiento supone que algunos agentes económicos buscan obtener beneficios de las rentas que surgen de varias actividades estatales: concesión de licencias para producir bienes-servicios, tarifas, regulaciones, licitaciones, contratos de obra, franquicias. El Estado restringe la entrada de agentes económicos en estas actividades, los agentes tratarán de ingresar; para lograrlo, influyen en las decisiones de las

---

<sup>15</sup> Esta teoría tiene tesis que encajan con ambas clasificaciones: “del Estado hacia los agentes” y “de los agentes hacia el Estado”.



organizaciones del Estado. Estas últimas no deben favorecer a ningún agente, pero está latente la posibilidad de obtener la entrada a través del tráfico de influencias. Los agentes económicos que ingresan se transforman en grupos de interés y pueden convertirse en oligopolios o monopolios (Ayala, 2000, pp. 274, 277, 280). La búsqueda de la renta genera pérdidas de eficiencia y de bienestar social porque hace que los agentes económicos desvíen parte de las acciones, tiempo e ingresos que invertirían en los procesos económicos (Ayala, 2000, p. 273).

El Estado puede ser vulnerable a las presiones de los agentes buscadores de rentas. Los funcionarios estatales se vuelven vulnerables si su permanencia depende de los votos que brinden estos agentes. Se convierten entonces en Estados rentistas en potencia. El Estado sería poco vulnerable si sus instituciones y organizaciones colocan los centros de toma de decisiones en áreas distintas, de modo que las decisiones sean compartidas. El rentismo puede acentuar además la asimetría de participación entre los agentes, ya que intentarán acceder a información privilegiada.

El remedio que se propone a la proliferación de actividades generadoras de renta está en la introducción de competencia. En el MCP o MCI no habría lugar para surgimiento de rentas monopólicas en las actividades del Estado ni tampoco en el MMKs y MMKs. Cuando existen diferentes tasas de beneficios en distintas actividades, las más rentables atraerán nuevas inversiones, hasta el punto en el cual la tasa de beneficio sea igual para las distintas actividades. Las tasas de beneficios tenderán a igualarse porque existe una libre movilidad de recursos. Si el Estado forma monopolios, la igualación de beneficios no ocurrirá (Ayala, 2000, p. 275).

#### 3.1.6. Teoría de la ilusión fiscal

Buchanan (1967) argumenta que los agentes sociales a veces tienen percepciones incorrectas del uso de los recursos estatales, en especial de aquellos recursos que fueron recabados a través de impuestos. Esta percepción provoca que los agentes minimicen el costo de los programas estatales y de la provisión de bienes-servicios públicos, observan una curva de costos inferior a la real; en consecuencia, solicitan programas más robustos

y/o mayor suministro de bienes-servicios públicos. La distorsión en la percepción está vinculada con la complejidad del sistema tributario; con el funcionamiento de estructuras progresivas de impuestos que incrementan los recursos del Estado ante las ampliaciones de los ingresos de los agentes; y con el desplazamiento de los recursos obtenidos vía impuestos para cubrir amortizaciones e intereses de deuda estatal (Onrubia, 2009, pp. 72-73).

En la teoría de la ilusión fiscal, el efecto *flypaper* tiene un lugar central. La teoría de la equivalencia de Bradford y Oates (1971) plantea que, ante aumentos del presupuesto de organizaciones estatales subnacionales, ya sean originados por incrementos en las transferencias o por incrementos de la misma magnitud en los ingresos propios, la respuesta en el gasto de estas organizaciones debe ser equivalente en ambos casos. El efecto *flypaper* tiene sentido contrario a la teoría de la equivalencia. No precisamente se mantienen efectos equivalentes en las decisiones de gasto, se generan efectos no esperados. El efecto *flypaper* señala que incrementos en las transferencias generan una expansión del gasto de las organizaciones estatales subnacionales mayor que si se hubiese experimentado un aumento equivalente (en la misma magnitud del incremento en las transferencias) del ingreso propio en la demarcación subnacional (Trujillo, 2008, p. 473; Courant, Gramlich, y Rubinfeld, 1979; Sour, 2013; Sour, 2016; Hines, y Thaler 1995; Kalb, 2010; Acosta y Loza, 2011).

Varios elementos hacen que el efecto *flypaper* sea específico, pues no se presenta de manera homogénea en todos los casos. Entre los elementos que definen la especificidad del efecto están los siguientes: a) rubros del presupuesto, b) tipo de transferencias (condicionadas o no condicionadas), c) grado de responsabilidad de los funcionarios, d) nivel de información y participación de la gente, e) tipo de estructura y grado de eficiencia de los sistemas tributarios federales y subnacionales.

### 3.1.7. Procesos económicos abiertos

Rodrik (1997) señala que, inicialmente, se pensaba que los procesos económicos abiertos harían perder peso a los Estados debido a la competencia fiscal. Los Estados

buscarían reducir impuestos y su gasto para ganar cuotas de mercado y obtener ventajas competitivas. Este planteamiento de partida fue cambiado por el mismo Rodrik (1998). El papel del Estado se amplió con la apertura de los procesos económicos (Onrubia, 2009, p. 80).

Cameron (1978) y Rodrik (1998), al respecto, explican que los procesos económicos abiertos hacen que los agentes económicos entren en diversas dinámicas, lo cual genera que los agentes demanden contextos específicos que permitan aumentar sus capacidades competitivas, piden también mayor aseguramiento estatal, tanto en programas de mantenimiento de ingresos como en programas de redistribución característicos del EB. Adserá y Boix (2002) obtienen resultados que pueden conciliarse con la propuesta de Rodrik (1998) y Cameron (1978), pues indican que la apertura comercial exige especialización de los agentes económicos y consolidación de las ventajas comparativas, así como líneas de acción que protejan el nivel de bienestar social alcanzado por el conjunto de agentes en el territorio. Adserá y Boix (2002) enfatizan que, ante la apertura comercial, el grado de consolidación que tenga el EB definirá las políticas fiscales a implementar. Liberati (2007) y Alesina y Wacziarg (1998), de igual manera, obtienen una relación positiva entre apertura comercial y tamaño del Estado. Epifani y Gancia (2009), además, demuestran que los países que tienen menor elasticidad de sustitución entre bienes-servicios nacionales y extranjeros se benefician de una externalidad del comercio internacional que provoca no internalizar los costos impositivos, generando distribución ineficiente del gasto estatal. Kimakova (2009), por su parte, confirma la existencia de vínculos fuertes entre apertura financiera y tamaño del presupuesto estatal (Onrubia, 2009, pp. 80-84).

El Estado, según Huerta (2005, p. 149), adquiere funciones específicas en contextos comerciales y financieros abiertos: defensa, imposición del marco normativo para la protección de derechos de propiedad, administración macroeconómica, apoyos especiales a los agentes económicos, participación directa y/o indirecta en los tipos de cambio. El Estado ejecuta entonces operaciones que respondan a los requerimientos provenientes de relaciones comerciales-financieras bilaterales y multilaterales. Este Estado es propio del MMKa.

En la tabla 5, se muestran las variables de los enfoques teóricos (ley de Wagner, modelo de Meltzer y Richard, el efecto trinquete de Peacock y Wiseman, teoría de la búsqueda de la renta de Tullock, teoría de la ilusión fiscal, procesos económicos abiertos) que provocan incrementos en los programas de gasto del Estado a partir de las demandas y peticiones de los agentes (de los agentes hacia el Estado).

Tabla 5. Variables del crecimiento del gasto por demanda de los diversos agentes.

Enfoque teórico	Variables	
Ley de Wagner	-Industrialización	-Ingreso per cápita
		-Cambios tecnológicos
		-Democracia
Modelo de Meltzer y Richard	-Ingreso	
Efecto trinquete de Peacock y Wiseman	-Agitación social	
Teoría de la búsqueda de la renta de Tullock	-Agentes buscadores de renta	
Teoría de la ilusión fiscal	-Percepción distorsionada del gasto. -Efecto <i>flypaper</i>	
Procesos económicos abiertos	-Apertura comercial -Apertura financiera	

Fuente: elaboración propia con base en Ayala (2000, pp. 398-420), Bermeo (2014, pp. 5-18) y Onrubia (2009, 60-92).

### 3.2. Crecimiento del gasto por oferta del Estado. Del Estado hacia los agentes

A continuación, se muestran las principales propuestas que examinan el crecimiento del tamaño del Estado por causas internas. Hay otros planteamientos en la materia; no obstante, se derivan de estas propuestas.

#### 3.2.1. Modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan

Brennan y Buchanan (1977, 1980) realizaron planteamientos alternativos a la tesis tradicional del federalismo fiscal de Oates (1972, 1977, 1989), quien retoma en su exposición las funciones primarias del Estado desarrolladas por Musgrave (asignación de recursos vía bienes-servicios públicos, redistribución del ingreso y estabilidad económica). La tesis del federalismo fiscal tiende a favorecer la centralización en la asignación de competencias en materia de ingreso estatal, no tanto del gasto. Desde la

perspectiva del ingreso, el criterio de eficiencia indica la conveniencia de que el gobierno central recaude los ingresos que tengan potencial redistributivo. Los impuestos directos e indirectos más importantes estarían, por ende, centralizados (Díaz, 2002, p. 398). Brennan y Buchanan (1977, 1980) proveen los fundamentos de una Constitución fiscal con base en los postulados de la EP. Este análisis se conoce como modelo de Leviatán, donde el Estado se considera instancia monopólica que, a través de la centralización de impuestos, logra maximizar el tamaño de sus presupuestos, sin considerar propiamente las preferencias del conjunto de agentes, y expande su rango de acción (Corona, 1996, pp. 19-20; Álvarez, Arizaga y Aparicio, 2000, p. 6).

Brennan y Buchanan (1977, 1980) sugieren la descentralización fiscal como modo de controlar al Leviatán en sus intereses fiscales por medio de la competencia fiscal entre niveles de gobierno. El fundamento de la descentralización fiscal sugerido por Brennan y Buchanan no está en la provisión eficiente de bienes-servicios estatales que plantean Oates y Musgrave; más bien, en la posibilidad de que los diversos agentes cuenten con distintas opciones de política fiscal y que la elección sirva como freno al crecimiento del gasto y como incentivo para mejorar la eficiencia de las intervenciones estatales (Corona, 1996, pp. 19-20; Álvarez, Arizaga y Aparicio, 2000, p. 6).

La competencia fiscal, en el modelo de Brennan y Buchanan (1977, 1980), solamente puede existir si cada nivel de gobierno es responsable de obtener sus propios recursos, y se cancelan los acuerdos explícitos entre los niveles de gobierno que tengan como objetivo fijar de forma uniforme los impuestos directos e indirectos. Los sistemas de financiamiento hacia los niveles subcentrales quedan eliminados; de igual manera, quitar los mecanismos que puedan conducir hacia fenómenos de ilusión fiscal.

### 3.2.2. Modelo de Baumol

Baumol (1967) pone énfasis en la productividad estatal, explica que ésta es baja en comparación con los niveles que obtienen los agentes económicos, porque el proceso de producción del Estado no es guiado por el mercado y carece de cambios tecnológicos constantes. La baja productividad estatal se manifiesta en el aumento de costos. Con el

supuesto de que el Estado, por un lado, y los agentes económicos, por el otro, tuvieran que producir una cantidad determinada de bienes-servicios, se obtendría que el Estado utiliza más capital y emplea más mano de obra. El Estado produce bienes-servicios sin recurrir a precios de mercado, esto provoca que necesite aumentos permanentes de transferencias y subsidios, incrementándose proporcionalmente sus costos de operación (Ayala, 2000, pp. 404-405; Hindriks y Myles, 2000, p. 43).

Baumol (1967) y Ferris y West (1999) también explican que el empleo de la burocracia es menos volátil en relación con el empleo de los agentes económicos. El Estado relativamente fija el número de empleos para la burocracia. La burocracia, con independencia del nivel de productividad estatal, busca conservar su empleo y/o aumentar su retribución salarial, presiona, por tanto, a los funcionarios estatales. Los burócratas tienen el mismo poder de voto que los demás agentes, su participación electoral puede afectar entonces la permanencia de los funcionarios, quienes también buscan seguir en sus cargos o subir de posición laboral dentro de las organizaciones electorales.

Por el lado de las demandas de los agentes hacia el Estado, Baumol (1967) recurre a la teoría del votante mediano para subrayar que la provisión de bienes-servicios públicos y corrección de externalidades negativas depende de las preferencias e ingresos del votante mediano, afrontando los precios relativos de los bienes-servicios públicos frente a los privados. Los funcionarios estatales, siendo candidatos, lanzan ofertas ambiciosas de bienes-servicios específicos para satisfacer al votante mediano. Este último exige al funcionario estatal que cumplan sus ofertas. El aumento de las demandas de los agentes, lo inelástico de la demanda del precio de los bienes-servicios públicos y los costos crecientes para suministrarlos provocará, según Baumol (1967) y Muller (2003), que crezca el tamaño del Estado (Onrubia, 2009, p. 68).

### 3.2.3. Modelo de Niskanen<sup>16</sup>

El modelo de Niskanen se desarrolla en el marco de la EP. Niskanen (1971) analiza el papel de la burocracia en el crecimiento del Estado, subraya que debido a la posición favorecida por su carácter contractual adquiere la capacidad para reproducirse exponencialmente al interior del Estado, aun cuando existan restricciones institucionales, limitaciones de gasto y presiones de otros agentes. La ley de Parkinson va en el mismo sentido del modelo de Niskanen, señala que los funcionarios estatales multiplican a sus subordinados y crean trabajo de manera permanente. Parkinson (citado por Stiglitz, 1988, pp. 226-227) indica:

“Se observa con frecuencia que el trabajo se alarga para llenar el tiempo de que se dispone para realizarlo. Admitiendo, pues, que el trabajo (y especialmente el trabajo administrativo) es elástico en cuanto al tiempo necesario para realizarlo, resulta manifiesto que puede haber una relación escasa o nula entre el trabajo que ha de realizarse y el número de personas que puede asignársele. Los políticos y los contribuyentes suponen, con algunas dudas de vez en cuando, que un aumento del número de funcionarios se debe necesariamente a la existencia de un creciente volumen de trabajo. Los cínicos, cuando han puesto en cuestión esta creencia, han imaginado que, con la multiplicación del número de funcionarios, o algunos han debido permanecer ociosos o todos han trabajado menos horas. Pero ésta es una cuestión que no puede resolverse mediante la fe o la duda. El hecho es que el número de funcionarios y la cantidad de trabajo que debe realizarse no están en absoluto relacionados entre sí”.

El trabajo de Niskanen (1971) contiene otra formulación clave de la teoría de la burocracia: la condición monopolista de los burócratas en la realización de sus actividades, les permite engrandecer los presupuestos de sus organizaciones con base en sus intereses (Onrubia, 2009, p. 71). Niskanen (1971) desarrolla un planteamiento central más sobre los burócratas, caracteriza su ambiente laboral, acentuando las fallas que tienen en su ejercicio:

- Realización frecuente de prácticas redundantes.

---

<sup>16</sup> Este modelo encaja en su mayoría en la clasificación “del Estado hacia los agentes”, pero tiene una tesis que puede depositarse en la otra clasificación (“de los agentes hacia el Estado”).

- Inexistencia de recompensas o castigos en relación con la eficiencia lograda en las actividades.
- Aversión al riesgo.
- Conflictos de interés entre funcionarios y burócratas.
- Altos costos de jerarquía administrativa, persiste la tendencia a incrementar los niveles de centralización estatal.
- La burocracia asume como prioritarias las votaciones, ya que tiene suficiente margen de maniobra para manipularlas, pues posee información privilegiada.
- Las ventajas informativas de los burócratas por su conocimiento de la tecnología de producción introducen ineficiencia en los procesos de provisión y regulación, dando lugar a niveles de actividad estatal superior a la demandada por los agentes (Onrubia, 2009, p. 71).
- Los partidos políticos de manera frecuente tienen cambios de postura, buscan ampliar su participación al interior del Estado, lo hacen a través de los funcionarios. Otros grupos de presión también condicionan las funciones de los agentes estatales. La posición de los partidos políticos y grupos de presión no gira precisamente sobre la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación de recursos en el desarrollo del proceso económico, intentan, entre otros aspectos, formar parte directa o indirectamente de los programas de gasto.

Una variante del modelo de Niskanen la presentan Romer y Rosenthal (1978, 1979a, 1979b), señalan que hay incentivos adicionales en la aprobación de los programas de gasto estatal relacionados con demandas de votantes y grupos de presión. Los votantes supervisan a los agentes del Estado, les otorgan, de acuerdo con su desempeño, una recompensa (apoyo social). Los agentes del Estado tienen la opción de atender los asuntos de los votantes. Ambos maximizan sus beneficios cuando cuadran los dos puntos anteriores (Ayala, 2000, pp. 265-267).



#### 3.2.4. Modelo de Findlay y Wilson

Findlay y Wilson (1984) formalizan las decisiones del Estado en relación con sus ingresos y gastos. Considérese un proceso económico que produce bienes-servicios mixtos a través de agentes económicos. Los únicos insumos son trabajo y capital fijo. El proceso económico puede verse ampliado por medio de un tercer insumo: servicios suministrados por el sistema de derechos de propiedad. Este insumo sólo puede ser provisto por agentes del Estado.

Findlay y Wilson (1984) suponen que la fuerza laboral del proceso económico es homogénea y constante, se considera igual entonces el trabajo de agentes económicos y agentes del Estado. Siguiendo lo anterior, la expansión del Estado vía agentes estatales permite aumentar la producción de bienes-servicios. En principio podría pensarse que el objetivo del Estado es maximizar la producción, esto implicaría elegir el nivel óptimo de agentes estatales. Ésta es una idea vinculada con la teoría del contrato social de Rousseau. Sin embargo, los agentes del Estado no necesariamente buscan ese objetivo, su comportamiento se determina con base en cómo se financia el gasto. El modelo de Findlay y Wilson supone que el Estado financia las remuneraciones de sus agentes por medio de impuestos proporcionales. La optimización ahora consiste en equilibrar el gasto generado por la remuneración de agentes estatales con la tasa impositiva.

Los agentes del Estado, en el modelo, llegan a tener comportamientos oportunistas tanto en la provisión de bienes-servicios vinculados con el sistema de derechos de propiedad como en la fijación de tasas impositivas. Relaciones no equilibradas entre estas dos variables provocan provisiones deficientes de bienes-servicios, ya sea por exceso de agentes estatales (Estado grande) o por falta de agentes estatales (Estado pequeño).

En la tabla 6, se muestran las variables de los enfoques teóricos (modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan, modelo de Baumol, modelo de Niskanen y modelo de Findlay y Wilson) que provocan incrementos en los programas de gasto del Estado a partir del

mismo funcionamiento y de la oferta de bienes-servicios que hace éste (del Estado hacia los agentes).

Tabla 6. Variables del crecimiento del gasto por oferta del Estado.

Enfoque teórico	Variables
Modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan	Centralización fiscal
Modelo de Baumol	Productividad del Estado
Modelo de Niskanen	Productividad del Estado
Modelo de Findlay y Wilson	Productividad del Estado

Fuente: elaboración propia con base en Ayala (2000, pp. 398-420) y Bermeo (2014, pp. 5-18).

### 3.3. Variables determinantes del crecimiento del gasto estatal

Las diversas propuestas que buscan explicar el crecimiento del gasto estatal contienen categorías, variables e instrumentos. Las variables se desprenden de las categorías y los instrumentos, por lo regular, de las variables, ya que algunos instrumentos pueden influir en los movimientos de las categorías, incluso, pueden hacerlo de manera simultánea, es decir, afectar a la vez categorías y variables. Unas propuestas colocan a varios factores como categorías, otras señalan a esos mismos factores como instrumentos. Las variables permanecen con cierta solidez entre categorías e instrumentos.

#### 3.3.1. Variables externas del Estado: ingresos de los agentes sociales y demandas específicas

La Ley de Wagner señala a la industrialización como categoría detonante del crecimiento del gasto estatal, la encuadra como fuente externa al Estado. La industrialización tiene efectos sobre el ingreso per cápita de los agentes. El ingreso, de forma estricta, corresponde a la variable que influye directamente sobre el tamaño del Estado. La industrialización tiene una posición indirecta. Tim (1974), Cameron (1978), Borcharding (1985), y Boix (1999, 2001), hasta cierto punto, siguen la misma dirección en la colocación de estos factores. Los movimientos expansivos de la industrialización, en la

Ley de Wagner, aumentan el ingreso de los agentes. La elasticidad del ingreso en relación con la demanda de bienes-servicios superiores es mayor a la unidad. Los agentes, cuando aumentan sus ingresos, exigen al Estado mayor oferta de estos bienes-servicios. Los movimientos de contracción de la industrialización, sin embargo, también ensanchan el tamaño de las organizaciones estatales. Los agentes sociales, cuando disminuyen sus ingresos, piden al Estado mayor oferta de bienes-servicios inferiores. Los funcionarios y los burócratas presentan la misma conducta de los agentes sociales cuando sus ingresos aumentan o disminuyen.

En el modelo de Meltzer y Richard (1981, 1983), la productividad laboral determina los cambios de los ingresos de los agentes. Los autores indican una relación positiva entre estos dos factores. En el modelo se vuelve a subrayar la importancia de los ingresos en el crecimiento del tamaño del Estado, pero ahora éstos ya no dependen de la industrialización como en la ley de Wagner, sino de la productividad laboral, la cual tiene posición de categoría. La cuantía de ingresos, según el modelo, determina la elección de las tasas impositivas. Los agentes mediante su voto en los procesos electorales expresan su decisión sobre las diferentes opciones impositivas. Meltzer y Richard (1981, 1983) fortalecen la hipótesis según la cual la selección de la tasa impositiva será acorde al ingreso del votante mediano (Bermeo, 2013, p. 91).

Mattos (2009) parte de los planteamientos de Meltzer y Richard (1981, 1983), diseña la tesis de que el crecimiento del tamaño del Estado se basa más en la redistribución que en el suministro de bienes-servicios públicos. Mattos (2009) señala que la caída general de ingresos de los agentes provoca que el votante mediano tenga menos ingresos y, por ende, demandará un Estado con mayor capacidad redistributiva. Kristov, Linder y McClelland (1992) presentaron un modelo en la misma línea, comprueban las propuestas de Meltzer y Richard (1981, 1983), así como de Mattos (2009), explican que cuando los procesos económicos se expanden con su consecuente subida de ingresos medios, los agentes votan a favor de bajar los impuestos redistributivos. Ante desaceleraciones de los procesos económicos, los agentes solicitan que se suban las tasas impositivas sobre ingreso y que se aumenten las acciones de redistribución (Bermeo, 2013, pp. 91 y 93). Borcharding (1985) hace un planteamiento semejante.

Acemoglu y Robinson (2006), de igual manera, confirman el modelo de Melzert y Richard (1981, 1983), plantean que los funcionarios elegidos implementan la política redistributiva que escoge el votante mediano. En caso de que el votante mediano tenga ingresos bajos, pedirá mayor redistribución. Los funcionarios atienden las demandas del segmento de agentes donde se concentra la mayoría de votantes (votante mediano). El beneficio neto para los funcionarios, según Acemoglu y Robinson (2006), será mayor. Alesina y Giuliano (2009) refuerzan los planteamientos de Meltzer y Richard (1981, 1983), subrayan que los votantes prefieren menos políticas de redistribución cuando tienen expectativas de migración y/o suben sus ingresos (Bermeo, 2013, pp. 92-93). Boix (1999, 2001), Musgrave (1969), Baumol (1967) y Muller (2003) también señalan que los ingresos y el sistema redistributivo tienen una posición especial en la extensión del tamaño del Estado.

El ingreso de los agentes sociales, siguiendo la Ley de Wagner y el modelo de Meltzer y Richard (1981, 1983), así como las propuestas de Tim (1974), Baumol (1967), Musgrave (1969), Cameron (1978), Borcharding (1985), Kristov, Linder y McClelland (1992), Boix (1999, 2001), Muller (2003), Acemoglu y Robinson (2006), Alesina y Giuliano (2009), y Mattos (2009), constituye la principal fuente externa que explica el crecimiento del tamaño del Estado.

La ley de Wagner especifica que el aumento y la diversificación de la industrialización genera que los agentes exijan mayor participación en las decisiones estatales, buscan intervenir en las operaciones del Estado para influir en la construcción de ambientes propicios donde los ingresos puedan subir. La participación de los agentes en acciones estatales da entrada a la noción de democracia. Cameron (1978), West (1991) y Shelton (2007), en este sentido, indican que la competencia electoral entre agentes políticos para tener injerencia en la aprobación y manejo del presupuesto afecta el tamaño del Estado. La variable que suscita el crecimiento del gasto en estas explicaciones no es propiamente la democracia. Los agentes con bajos ingresos demandan, por un lado, más esquemas redistributivos y, por el otro, participación efectiva en la selección de esos esquemas. Lo mismo pasa con los agentes con altos ingresos, solicitan, por un lado, menores programas redistributivos y, por el otro, participar en la elección de éstos. La

democracia aparece, por tanto, con una posición instrumental, se coloca entre ingresos (variable) y esquemas redistributivos (bien-servicio público). El asunto está en los ingresos o, bien, en algunas demandas específicas. La democracia en estas argumentaciones sirve para consumir las demandas, se localiza posterior a la variable, no tiene una posición de categoría (anterior a la variable), no está situada, por ende, en la misma línea que la industrialización y productividad laboral.

Downs (1957 y 1961) y Acemoglu y Robinson (2006), por su parte, colocan a la democracia como categoría, señalan que a través de ésta se aumentan las demandas de los agentes sociales. La variable que suscita directamente el incremento del gasto son las demandas. La democracia tiene entonces una participación indirecta. Los funcionarios, además, buscan maximizar su posición política en el marco de democracias representativas, recogen entonces constantemente las demandas de los agentes. La democracia, en suma, tiene posición de categoría en algunos esbozos y posición de instrumento en otros.

La agitación social, mencionada en el planteamiento central de Peacock y Wiseman (1961), indica revueltas entre los agentes, las cuales pueden generar cambios en los ingresos. La agitación social puede aparecer también como consecuencia de modificaciones en esta variable. Se trata de una categoría que adopta diferentes posiciones, pero desde la posición que adquiera su relación con respecto al tamaño del Estado es indirecta.

Los grupos de presión, indicados en el enfoque de Niskanen (1971), no pueden considerarse como variable, sino como instrumento que los agentes usan para obtener respuestas favorables a sus peticiones o para generar demandas específicas. No pueden contemplarse tampoco como categoría; más bien, como instrumentos que influyen en ella. El centro nodal de las peticiones de los grupos de presión se deriva de los cambios en los niveles de ingreso, de listar demandas específicas en la agenda política y/o de obtener la consumación de solicitudes. Los grupos de presión, vaya pues, son colectividades de agentes organizados que, la mayoría de las veces, generan mayor

efectividad que la actuación individual (Olson, 1965; Moe, 1980; Bermeo, 2013, p. 94; Onrubia, 2009, p. 69; Becker, 1983).

Las transformaciones demográficas constituyen una categoría similar a la que tienen la industrialización y la democracia. La ley de Wagner, Boix (1999, 2001), Tarschys (1975) y Musgrave (1969), indican que los cambios demográficos, derivados de movimientos geográficos de la población y/o por cambios de edades, provocan que se generen demandas específicas (culturales) y alteraciones de los ingresos. Shelton (2007), al respecto, indica que la fragmentación poblacional incrementa la heterogeneidad en las demandas. La variable que afecta el tamaño del Estado recae precisamente en estas demandas y en los ingresos.

La apertura de los procesos económicos, tanto en lo comercial como financiero, siguiendo a diversos autores,<sup>17</sup> expone a los agentes económicos a diversas dinámicas; en consecuencia, éstos demandan contextos políticos y económicos que permitan aumentar sus capacidades competitivas (ambientes macroeconómicos adecuados), programas de protección de los ingresos y esquemas de redistribución. La apertura de los procesos económicos funciona, por consiguiente, como categoría, tiene relación indirecta con los movimientos del tamaño del Estado. Las demandas específicas o la solicitud de mantenimiento o aumento de ingresos se posicionan como variables detonantes del crecimiento del gasto estatal.

La ilusión fiscal, por último, tiene también una posición de categoría, pues motiva que los agentes pidan más productos de las demandas que se están atendiendo vía estatal o más esquemas de redistribución.

---

<sup>17</sup> Entre los autores están Shelton (2007), Cameron (1978), Boix (1999, 2001), Rodrik (1997, 1998), Adserá y Boix (2002), Liberati (2007), Alesina y Wacziarg (1998), Epifani y Gancia (2009), así como Kimakova (2009).

### 3.3.2. Variable interna del Estado: productividad estatal

La productividad estatal, mencionada directamente en el modelo de Baumol (1967), en el planteamiento de Niskanen (1971) y, hasta cierto punto, en el modelo de Findlay y Wilson (1984), constituye la variable principal de las fuentes internas al Estado. Baumol (1967) indica que la innovación tecnológica en la producción de bienes-servicios marca diferencias en el costo y precio de éstos. La innovación tecnológica es mayor en la producción de los agentes económicos: a mayor innovación tecnológica, mayor productividad. La baja innovación tecnológica se lista como falla del Estado. Kau y Rubin (1981) complementan la idea de Baumol (1967), enfatizan que las organizaciones estatales son un sector intensivo en mano de obra que utiliza de forma limitada bienes de capital, los cuales, además, los sustituye con poca regularidad (baja innovación). Los costos de los bienes-servicios suministrados por el aparato estatal con el tiempo, por consiguiente, tenderán a elevarse. La innovación tecnológica tiene efectos en la especialización y división del trabajo del personal ocupado.

Niskanen (1971), al respecto, marca que hay dificultad para conocer con precisión la productividad estatal, debido a la producción de bienes intangibles; asimismo, calcula que ésta es baja por la carencia de competencia y por la sobrestimación de costos (fallas del Estado) (Bermeo, 2013, p. 90). Katsimi (1998) presentó una explicación en dirección parecida. El Estado tiene menos productividad frente a los agentes económicos en el sentido de que las transferencias de recursos desde los agentes económicos hacia los agentes estatales conducen hacia una caída del consumo general (Bermeo, 2013, p. 90).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Diversos trabajos, como los presentados por Tirole (1994) y Martimort (1996), señalan los factores principales del comportamiento burocrático, así como las consecuencias de éste en la gestión de las organizaciones estatales. Estos trabajos no se separan de los planteamientos de Niskanen (1971). Laffont (2000) subraya el análisis de la burocracia (esquema tradicional) como modelo organizativo, Muller (2003) y Gamazo (1997), por su parte, ofrecen una sistematización detallada de la propuesta de Niskanen (1971). Leibenstein (1966) y Rodríguez y Suárez (2003) estudian la productividad de la burocracia y la eficiencia de las organizaciones estatales. González y Onrubia (2003), por último, analizan los problemas de incentivos para los agentes estatales (Onrubia, 2009, pp. 71-72).

La centralización fiscal, fondo teórico del modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan (1977, 1980), tiene efectos sobre la productividad estatal. El trabajo de Joulfaian y Marlow (2001) ofrece evidencia empírica sobre la hipótesis del modelo: la centralización fiscal opera en sentido inverso a la productividad del Estado. Grossman (1992) encontró pruebas relacionadas con que la dependencia fiscal, así como el contubernio entre grupos de presión y agentes estatales, influyen de manera directa sobre la productividad estatal. Drazen (2000), por su parte, señala que cuando las decisiones de recaudación son separadas de las decisiones del gasto, las organizaciones estatales sub-nacionales no tienen incentivos para bajarlo, esto altera la productividad (Bermeo, 2013, pp. 95-97). Cameron (1978) y Boix (1999, 2001) también subrayan, aunque de manera indirecta, el vínculo negativo entre centralización fiscal y productividad estatal.

El comportamiento de la burocracia, de manera directa, se presenta en el modelo de Niskanen (1971), en el planteamiento de Findlay y Wilson (1984), y en el enfoque de Baumol (1964). Niskanen (1971) señala que los burócratas maximizan el tamaño del presupuesto de las organizaciones estatales de acuerdo con sus beneficios propios. Los gastos pueden ser mayores al requerido para atender las demandas de los agentes. Esta conducta de la burocracia repercute en la productividad estatal. La burocracia además puede operar al interior del Estado como grupo de presión, tiene la mayoría de las veces mayor nivel de organización que los grupos que actúan al exterior, sus acciones pueden, incluso, paralizar las funciones de las organizaciones estatales.

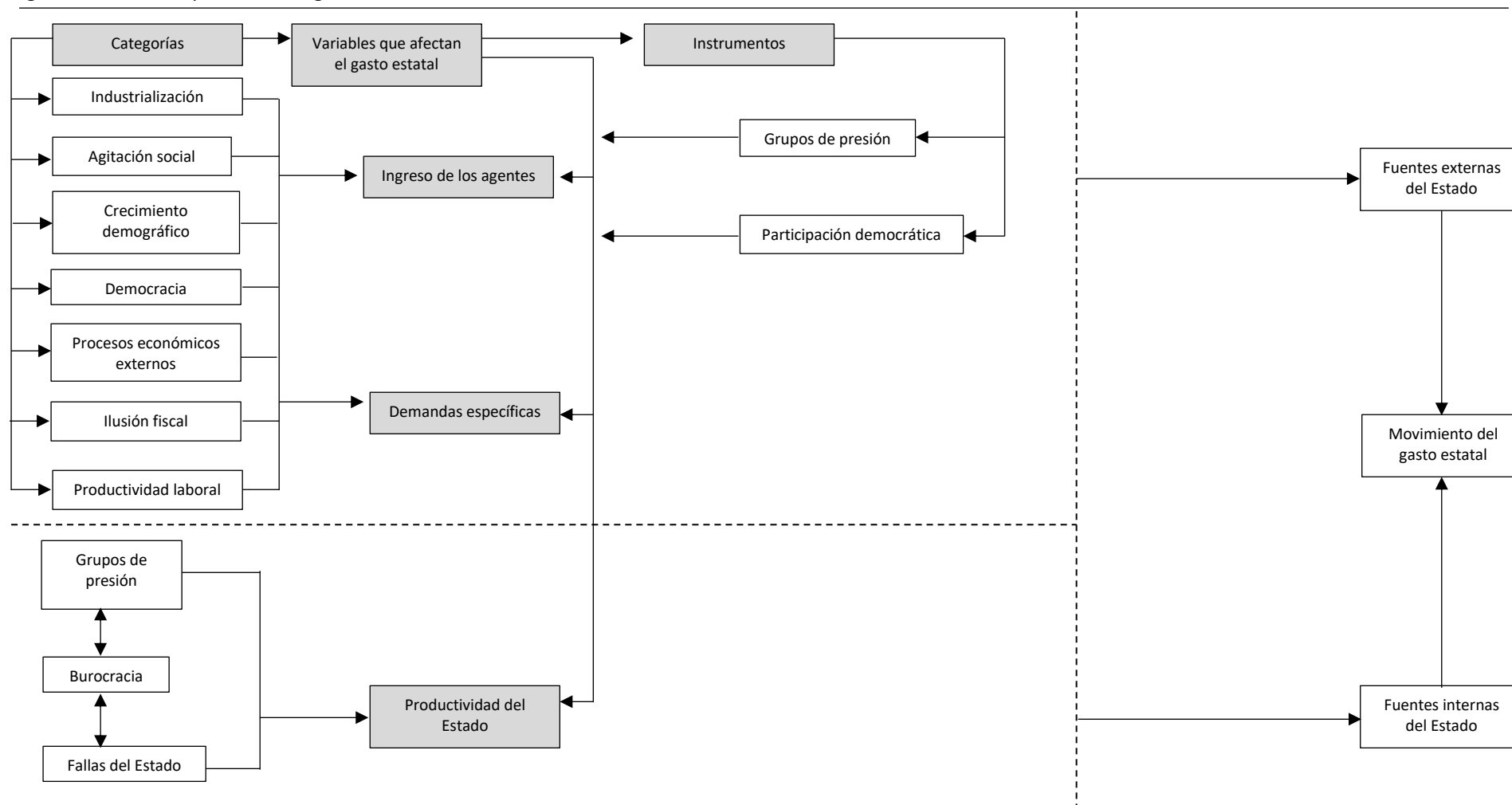
La teoría de la búsqueda de la renta de Tullock (1967, 1990) se vincula también con la productividad estatal. Este enfoque indica que algunos agentes económicos obtienen beneficios de las rentas que surgen de las acciones estatales. El Estado no debe favorecer el ingreso de ningún agente; no obstante, está latente la posibilidad de entrar a través del tráfico de influencias. Los agentes económicos que ingresan pueden convertirse en oligopolios o monopolios. El efecto *flypaper* que se maneja en la teoría de la ilusión fiscal, de igual manera, se relaciona con la productividad de las organizaciones estatales, señala que éstas cuando laboran principalmente con transferencias de recursos tienden a expandir su gasto operativo.



En la figura 10, atendiendo al conjunto de enfoques teóricos más preponderantes en explicaciones de movimientos del gasto estatal, se muestran las variables que afectan principalmente al tamaño del Estado: ingresos de los agentes sociales, demandas específicas y productividad de las organizaciones estatales. Las dos primeras corresponden a fuentes externas al Estado y la tercera a fuentes internas. Las dinámicas de industrialización, la agitación social, el crecimiento demográfico, la productividad laboral de los agentes económicos, la ilusión fiscal, los procesos económicos abiertos y la democracia tienen la posición de categoría, influyen en la cuantía de ingresos de los agentes y en la generación de demandas específicas (variables). Los agentes demandarán, en caso de que disminuyan sus ingresos, más acciones de redistribución y mayor suministro de bienes-servicios estatales inferiores; en caso de que suban sus ingresos, solicitarán al Estado disminuir las actividades redistributivas y menor provisión de bienes-servicios estatales superiores. Los agentes, para obtener mayor efectividad en sus peticiones, pedirán participar en las decisiones de los funcionarios del aparato estatal (democracia en tanto instrumento), se unirán a grupos de presión, incluso, se pueden involucrar en agitaciones sociales.

En la figura 10, se indica que el Estado, en la operación de sus procesos productivos, también tiene fallas, las cuales provocan productividad baja. La utilización de los insumos no se hace de forma eficiente en las organizaciones estatales. El insumo-trabajo, representado por los funcionarios y la burocracia, por ejemplo, es sub-utilizado. La retribución otorgada además es alta. Los sueldos y salarios no se relacionan con los resultados obtenidos. Los burócratas además se reúnen en grupos para presionar a los funcionarios en la atención de sus pliegos petitorios. La producción estatal, por último, no responde directamente a las demandas de los agentes.

Figura 10. Variables que afectan el gasto del Estado.



Fuente: elaboración propia.

### 3.4. Jerarquización de las variables del crecimiento del gasto

La jerarquización de las variables que inciden en el tamaño del Estado puede hacerse a través del algoritmo de Saaty. Para calcularlo, se construye, como primer paso, una estructura escalonada analítica de los elementos que intervienen en el comportamiento del gasto. La estimación requiere entonces de un objetivo central, del cual se desprendan objetivos específicos y, de éstos, alternativas. Para el tamaño del Estado, el crecimiento del gasto corresponde al objetivo central, los objetivos específicos son fuentes externas del Estado (demanda de los diversos agentes) y fuentes internas del Estado (oferta del propio Estado), las alternativas corresponden a las variables que producen movimientos en el gasto: ingreso de los agentes sociales, demandas específicas y productividad de las organizaciones estatales (véase tabla 7).

Tabla 7. Niveles de jerarquía analítica de variables causales del crecimiento del gasto.

Objetivo general	Objetivos específicos	Alternativas / Variables causales
O <sub>6</sub> = Crecimiento del gasto	O <sub>1</sub> = Fuentes externas del Estado O <sub>2</sub> = Fuentes internas del Estado	A <sub>1</sub> = Ingreso de los agentes sociales A <sub>2</sub> = Demandas específicas A <sub>3</sub> = Productividad del Estado

Fuente: elaboración propia.

El segundo paso en la estimación del algoritmo de Saaty consiste en ordenar las alternativas por grado de importancia con respecto a cada objetivo específico, para lo cual, se utiliza inicialmente la siguiente fórmula, que señala una operación de regla de tres simple, pues hay dos magnitudes proporcionales entre sí y, además, una tercera magnitud.

$$X = (1 * b)/c$$

Donde:

- X = Proporción de la alternativa.
- 1 = Máximo valor.
- b = Número de propuestas teóricas que indican la importancia de la alternativa.
- c = Suma total de las propuestas teóricas señaladas en cada alternativa de cada objetivo específico. La suma puede comprender propuestas repetidas, es decir, propuestas señaladas en dos o tres alternativas.

El resultado obtenido, que será entre 0.00 y 1.00, se enlazaré con una escala tipo Saaty invertida (véase tabla 8), cuyos valores fluctúan, por ende, entre 1 y 9. La alternativa con valor de 1, que tendrá un resultado derivado de la fórmula entre 0.89 y 1.00, será aquella que gozará de mayor preponderancia en ese objetivo específico (importancia absoluta). En caso de que una alternativa salga con valor de 9 significará que no es importante en el objetivo específico (importancia nula), cuando dos o más alternativas salgan con el mismo valor tendrán la misma importancia.

Tabla 8. Escala de calificación de las alternativas con respecto a los objetivos específicos.

Rangos de clasificación para el valor obtenido en la fórmula	Escala tipo Saaty invertida	
	Equivalencia del valor obtenido. Intensidad de importancia	Definición
0.89 – 1.00	1	Importancia absoluta.
0.78 – 0.88	2	Importancia intermedia entre absoluta y demostrada.
0.67 – 0.77	3	Importancia demostrada.
0.56 – 0.66	4	Importancia intermedia entre demostrada y fuerte.
0.45 – 0.55	5	Importancia fuerte.
0.34 – 0.44	6	Importancia intermedia entre fuerte y ligera.
0.23 – 0.33	7	Importancia ligera.
0.12 – 0.22	8	Importancia intermedia entre ligera y negada.
0.00 – 0.11	9	Importancia nula.

Fuente: elaboración propia con base en Mercado (1991, p. 89).

En la tabla 9, se presentan las propuestas teóricas que señalan el papel de las diferentes alternativas en el crecimiento del tamaño del gasto. Con base en el objetivo específico 1 (fuentes externas del Estado), la alternativa relacionada con el ingreso de los agentes sociales (alternativa 1) es indicada en 19 enfoques teóricos, la alternativa que se vincula con demandas específicas (alternativa 2) es tratada en 14 planteamientos y la alternativa que hace referencia a la productividad del Estado (alternativa 3) es mencionada en 4 propuestas. Con base en el objetivo específico 2 (fuentes internas del Estado), la alternativa 1 es trabajada en 9 enfoques teóricos, la alternativa 2 es explicada en solo un planteamiento y la alternativa 3 es referida en 23 propuestas.

Tabla 9. Propuestas teóricas que hacen referencia a las alternativas.

Objetivos específicos	O <sub>1</sub> Fuentes externas del Estado			O <sub>2</sub> Fuentes internas del Estado		
	A <sub>1</sub> Ingreso de los agentes sociales	A <sub>2</sub> Demandas específicas	A <sub>3</sub> Productividad del Estado	A <sub>1</sub> Ingreso de los agentes sociales	A <sub>2</sub> Demandas específicas	A <sub>3</sub> Productividad del Estado
1	Ley de Wagner	Shelton (2007)	Niskanen (1971)	Niskanen (1971)	Cameron (1978)	Niskanen (1971)
2	Meltzer y Richard (1981, 1983)	Cameron (1978)	Moe (1980)	Baumol (1967)		Baumol (1967)
3	Tim (1974)	Boix (1999, 2001)	Becker (1983).	Findlay y Wilson (1984)		Findlay y Wilson (1984)
4	Baumol (1967)	Rodrik (1997, 1998)	Olson (1965)	Cameron (1978)		Kau y Rubin (1981)
5	Musgrave (1969)	Adserá y Boix (2002)		Tullock (1967, 1990)		Katsimi (1998)
6	Cameron (1978)	Liberati (2007)		Buchanan (1967)		Brennan y Buchanan (1977, 1980)
7	Borcherding (1985)	Alesina y Wacziarg (1998)		Martimort (1996)		Joulfaian y Marlow (2001)
8	Kristov, Linder y McClelland (1992)	Epifani y Gancia (2009)		Laffont (2000)		Drazen (2000)
9	Boix (1999, 2001)	Kimakova (2009)		Muller (2003)		Cameron (1978)
10	Muller (2003)	La ley de Wagner				Boix (1999, 2001)
11	Acemoglu y Robinson (2006)	Tarschys (1975)				Tullock (1967, 1990)
12	Alesina y Giuliano (2009)	Musgrave (1969)				Buchanan (1967)
13	Mattos (2009)	West (1991)				Moe (1980)
14	Shelton (2007)	Downs (1957 y 1961)				Becker (1983).
15	Tarschys (1975)					Olson (1965)
16	Buchanan (1967)					Tirole (1994)
17	West (1991)					Martimort (1996)
18	Downs (1957 y 1961)					Laffont (2000)
19	Peacock y Wiseman (1961)					Muller (2003)
20						Leibenstein (1966)
21						Rodríguez y Suárez (2003)
22						González y Onrubia (2003)
23						Gamazo (2006)

Fuente: elaboración propia.

En el objetivo específico 1, la alternativa 1, aplicando la fórmula inicial para determinar su posición en la jerarquización, tiene un resultado de 0.5135, su equivalencia en la escala tipo Saaty invertida es de 5, su importancia es, por tanto, fuerte; la alternativa 2 tiene un valor de 6 en la escala (0.3784), su importancia es intermedia entre fuerte y

ligera; y la alternativa 3 tiene un valor de 9 (0.1081), su importancia es nula. En el objetivo específico 2, la alternativa 1 tiene en la escala un valor de 7 (0.2727), su importancia es ligera; la alternativa 2 de 9 (0.0303), siendo su importancia, por ende, nula; y la alternativa 3 tiene un valor de 3 (0.6970), su importancia es entonces demostrada (véase tabla 8).

Casi todos los enfoques teóricos, en el objetivo específico 2, colocan en una posición nodal a la productividad estatal (alternativa 3). Los ingresos de los agentes, en este objetivo, tienen cierto grado de importancia, pues los funcionarios y burócratas actúan de manera parecida a los demás agentes en la nivelación de sus ingresos. Los agentes estatales demandan al propio Estado sistemas de redistribución del ingreso y provisión de bienes-servicios estatales superiores o inferiores. En la tabla 10, se muestra la sistematización de la jerarquización.

Tabla 10. Jerarquía cuantitativa de variables.

Variables \ Objetivos específicos	O <sub>1</sub> = Fuentes externas del Estado	O <sub>2</sub> = Fuentes internas del Estado
A <sub>1</sub> = Ingreso per cápita de los agentes	5	7
A <sub>2</sub> = Demandas específicas	6	9
A <sub>3</sub> = Productividad del Estado	9	3

Fuente: elaboración propia.

Ahora, siguiendo con el tercer paso del algoritmo de Saaty, se ordenan los objetivos específicos por grado de importancia con respecto al objetivo general. Las fuentes externas del Estado (objetivo específico 1) tienen valor de 5 (0.5286) en la escala tipo Saaty invertida. Los desbalances de los procesos económicos que alteran los niveles de ingresos y las demandas específicas de los agentes sociales pueden resolverse en la medida de lo posible con actividades conjuntas de agentes estatales y económicos. Las fuentes internas del Estado (objetivo específico 2) tienen también un valor de 5 (0.4714). Las fallas del Estado se atienden precisamente con acciones planeadas por el mismo Estado (véase tabla 11).

Tabla 11. Jerarquía cuantitativa de objetivos específicos.

Objetivos específicos	Calificación
O <sub>1</sub> = Fuentes externas del Estado	5
O <sub>2</sub> = Fuentes internas del Estado	5

Fuente: elaboración propia

En este mismo paso, se compara la importancia de las alternativas entre sí con respecto a un objetivo específico, así como de los objetivos específicos con base en el objetivo general. Se emplea la siguiente fórmula:

$$C = \text{ABS}(A_n - A_{n+(a,b,c,\dots)}) + 1$$

Donde:

- C = Calificación de la alternativa.
- ABS = Valores absolutos.
- A<sub>n</sub> = Valor de la alternativa inicial.
- A<sub>n+(a,b,c,...)</sub> = Valor de la alternativa de comparación.

Al realizar la resta entre las alternativas, antes de convertir el resultado a valor absoluto, en caso de que salga negativo, deberá ponerse el recíproco de lo obtenido al terminar la ecuación en la calificación de la alternativa. Las calificaciones de todas las comparaciones se presentan en la tabla 12.

Tabla 12. Calificaciones de las alternativas y objetivos específicos.

Objetivo específico 1. Fuentes externas del Estado			
Alternativas	Calificación	Alternativas	Calificación
A <sub>1</sub> - A <sub>2</sub>	ABS(5-6)+1=2	A <sub>2</sub> - A <sub>3</sub>	ABS(6-9)+1=4
A <sub>1</sub> - A <sub>3</sub>	ABS(5-9)+1=5		
Objetivo específico 2. Fuentes internas del Estado			
Alternativas	Calificación	Alternativas	Calificación
A <sub>1</sub> - A <sub>2</sub>	ABS(7-9)+1=3=3	A <sub>2</sub> - A <sub>3</sub>	ABS(9-3)+1=7=1/7
A <sub>1</sub> - A <sub>3</sub>	ABS(7-3)+1=5=1/5		
Objetivo general. Crecimiento del gasto			
Objetivos	Calificación		
O <sub>1</sub> - O <sub>2</sub>	ABS(5-5)+1=1		

Fuente: elaboración propia.

La lectura de las comparaciones se realiza atendiendo la escala de calificación de Saaty, contempla 9 intensidades de importancia (véase tabla 13).

Tabla 13. Escala de calificación de la relación de las alternativas.

Intensidad de importancia	Definición
1	Igual importancia.
3	Ligera importancia de una sobre la otra.
5	Esencial o fuerte importancia.
7	Importancia demostrada.
9	Importancia absoluta.
2, 4, 6, 8	Valores intermedios entre dos calificaciones adyacentes.

Fuente: Mercado (1991, p. 89).

Atendiendo el objetivo específico 1, la alternativa 1 (ingresos de los agentes sociales) tiene una importancia intermedia entre igual y ligera con respecto a la alternativa 2 (demandas específicas). La calificación es de 2. La alternativa 1 tiene una importancia fuerte o esencial con respecto a la alternativa 3 (productividad del Estado). La calificación es de 5. La alternativa 2 tiene una importancia intermedia entre ligera y fuerte con respecto a la alternativa 3. La calificación es de 4 (véase tabla 12 y 13).

Con base en el objetivo específico 2, la alternativa 3 tiene una importancia fuerte o esencial sobre la alternativa 2 (calificación de 5), y una importancia demostrada sobre la alternativa 3 (calificación de 7). La alternativa 1, por su parte, tiene una importancia ligera sobre la alternativa 2 (calificación de 3). En relación con el objetivo general, el objetivo específico 1 y 2 tienen una importancia igual (calificación de 1) (véase tabla 12 y 13).

Una vez comparadas las alternativas y los objetivos específicos, se construyen matrices de comparaciones. Esto corresponde también al tercer paso en el cálculo del algoritmo de Saaty. El cuarto paso, que es el último, consiste en operar aritmética y geométricamente las matrices (véase tabla 14). Atendiendo el objetivo específico 1, la relevancia de los ingresos de los agentes sociales es de 56.95%, las demandas específicas tienen una importancia de 33.31% y la productividad estatal tienen una relevancia de 9.74%. Con base en el objetivo específico 2, la significancia de los ingresos es de 18.84%,



de las demandas específicas 8.10% y de la productividad 73.06%. En relación con el objetivo general, el objetivo específico 1 y 2 tienen un valor de 50.00% (véase tabla 14).

Las relevancias globales de las alternativas (jerarquización final de las alternativas) señalan que los ingresos de los agentes sociales tienen una importancia de 37.90% en el crecimiento del gasto, mientras que las demandas específicas de 20.70% y la productividad estatal de 41.40% (véase tabla 14).

Tabla 14. Matrices de comparaciones de alternativas y objetivos específicos.

Objetivo específico 1. Variables internas al Estado						
A	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>3</sub>	Primera operación	Segunda operación	Jerarquización de las alternativas en O <sub>1</sub>
A <sub>1</sub>	1.00	2.00	5.00	10.00	2.15	56.95
A <sub>2</sub>	0.50	1.00	4.00	2.00	1.26	33.31
A <sub>3</sub>	0.20	0.25	1.00	0.05	0.37	9.74
Sumatoria					3.78	100.00
Objetivo específico 2. Variables externas al Estado						
A	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>3</sub>	Primera operación	Segunda operación	Jerarquización de las alternativas en O <sub>2</sub>
A <sub>1</sub>	1.00	3.00	0.20	0.60	0.84	18.84
A <sub>2</sub>	0.33	1.00	0.14	0.05	0.36	8.10
A <sub>3</sub>	5.00	7.00	1.00	35.00	3.27	73.06
Sumatoria					4.48	100.00
Objetivo general. Crecimiento del gasto estatal						
O	O <sub>1</sub>	O <sub>2</sub>	Primera operación		Segunda operación	Jerarquización de las alternativas en objetivo general
O <sub>1</sub>	1.00	1.00	1.00		1.00	50.00
O <sub>2</sub>	1.00	1.00	1.00		1.00	50.00
Sumatoria					2.00	100.00
Relevancias globales de las alternativas						
A	O <sub>1</sub>	O <sub>2</sub>	Objetivo general	Primera operación	Jerarquización final de alternativas	
A <sub>1</sub>	56.95	18.84	50.00 50.00	3789.67	37.90	
A <sub>2</sub>	33.31	8.10		2070.15	20.70	
A <sub>3</sub>	9.74	73.06		4140.17	41.40	
Sumatoria				10000.00	100.00	

Fuente: elaboración propia.

**Capítulo 4.**

**Contexto económico, social  
y político de Michoacán,  
2003-2015**

#### 4.1. Datos generales de Michoacán

México, cuyo nombre formal es Estados Unidos Mexicanos, está dividido en 32 entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México. Michoacán es una de esas entidades, se ubica en el Centro-Oeste del territorio mexicano (véase figura 11), representa el 2.99% de la superficie total del país, ocupando el lugar 16 en extensión, colinda al Norte con Guanajuato y Querétaro, al Noroeste con Colima y Jalisco, al Sur con Guerrero, al Suroeste con el Océano Pacífico, y al Este con el Estado de México (véase figura 11) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015). La orografía de la entidad es accidentada, tiene elevaciones montañosas pronunciadas.

Figura 11. Ubicación geográfica de Michoacán en México.



Fuente: INEGI (2015).

Michoacán tiene 4,596,499 habitantes (población 2015). El crecimiento de la población de 2003 a 2015, siguiendo la tabla 15, ha sido ascendente, pero bajo. El promedio de la tasa de crecimiento anual fue de 0.025%. El mayor incremento se presentó en 2004. La población creció 9.13% de 2003 a 2015. La migración ha sido alta y permanente (INEGI, 2015).

Tabla 15. Proyecciones de población en Michoacán, 2003-2015.

Año	Población	Tasa de crecimiento anual (%)
2003	4,212,077	
2004	4,220,890	0.2092
2005	4,233,917	0.0031
2006	4,258,725	0.0059
2007	4,290,259	0.0074
2008	4,333,681	0.0101
2009	4,381,615	0.0111
2010	4,420,271	0.0088
2011	4,458,100	0.0086
2012	4,494,730	0.0082
2013	4,529,914	0.0078
2014	4,563,849	0.0075
2015	4,596,499	0.0072

Fuente: CONAPO (2017).

Michoacán es la octava entidad más poblada de México, representa el 3.8% de la población total del país, la densidad poblacional es de 78 personas por Km<sup>2</sup>, la concentración de la población está en el Norte de la entidad. El 69% de la población habita en áreas urbanas, porcentaje menor al dato nacional (78%), el 31% reside en áreas rurales, porcentaje mayor al dato nacional (22%) (INEGI, 2015). Michoacán tiene población indígena, su composición demográfica es pluri-étnica: purépecha, náhuatl, mazahua y otomí.

Michoacán tiene 113 municipios, agrupados en 10 regiones (véase tabla 16), su capital es Morelia, municipio más poblado de la entidad, ubicado en la Región Cuitzeo, sólo 3 municipios tienen población mayor a 150,000 habitantes, conglomerados en localidades de 100,000 residentes. Se trata de municipios muy urbanos. Hay 17 municipios urbanos, cuya población ondea entre 30,000 y 150,000 habitantes, aglutinados en localidades de 15,000 a 100,000 pobladores. La entidad tiene 35 municipios semiurbanos, su población oscila entre 10,000 y 30,000, reunidos, en su mayoría, en localidades de 2,500 a 15,000 residentes. Hay 58 municipios rurales, los cuales cuentan con una población menor a 20,000 habitantes, gran parte de la población se agrupa en localidades menores de 20,000 personas (Herrera, 2011, pp. 101-105).

Tabla 16. Regiones y municipios de Michoacán, 2015.

Región	Municipios
Lerma-Chapala	17 municipios: Briseñas, Chavinda, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Purépero, Cojumatlán de Régules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tlazazalca, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa y Zamora.
Bajío	17 municipios: Angamacutiro, Coeneo, Churintzio, Ecuandureo, Huaniqueo, Jiménez, Morelos, Numanán, Panindícuaro, Penjamillo, La Piedad, Puruándiro, Tanhuato, Yurécuaro, Zacapu, Zináparo y José Sixto Verduzco.
Cuitzeo	13 municipios: Acuitzio, Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro.
Oriente	18 municipios: Anganguero, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irímbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tiquicheo de Nicolás Romero, Tlalpujahua, Tuxpan, Tuzantla, Tzitzio y Zitácuaro.
Tepalcatepec	10 municipios: Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Cotija, Parácuaro, Peribán, Los Reyes, Tepalcatepec, Tingüindín y Tocuambo.
Purépecha	11 municipios: Charapan, Cherán, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Tancítaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro.
Pátzcuaro-Zirahuén	7 municipios: Erongarícuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzan.
Tierra Caliente	7 municipios: Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro y Turicato.
Sierra Costa	7 municipios: Aquila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Chinicuila, Lázaro Cárdenas y Tumbiscatío.
Infiernillo	6 municipios: Ario, Churumuco, Gabriel Zamora, La Huacana, Múgica, y Nuevo Urecho.

Fuente: Poder Ejecutivo de Michoacán (2015).

## 4.2. Situación económica de Michoacán, 2003-2014<sup>19</sup>

Los procesos económicos que se realizan en Michoacán aportaron al PIB de México el 2.4% en 2014, la entidad ocupó la 15ª posición. El PIB estatal recibe mayores aportaciones del comercio. Para 2014, las actividades primarias representaron el 11% del total de su PIB, estando por debajo de las actividades terciarias (66%) y secundarias (23%) (INEGI, 2015).

La tasa promedio anual de crecimiento del PIB, de 2003 a 2015, fue de 2.64% (véase tabla 17). El crecimiento no fue lineal-ascendente, en 2009 se presentó una caída profunda de 6.21%; en 2005, 2012, 2013 y 2015 apenas se superó el 1%. La mayor tasa que se alcanzó fue de 6.39% en 2011, seguida de una tasa de 5.64% en 2007 y otra de 4.87% en 2014. Las tasas de crecimiento del PIB de 2010 a 2015 no lograron compensar

<sup>19</sup> Se considera el periodo 2003-2014 porque los datos oficiales de la Población Económicamente Ocupada (PEO) están disponibles hasta 2014. La PEO es clave para analizar la estructura y dinámica económica de Michoacán.

la caída del PIB de 2009, esta caída fue antecedida además por otra disminución del PIB en 2008. El dato de 2011 (6.39%) mostró recuperación, pero fue efímero, pues los dos años inmediatos posteriores tuvieron cifras muy bajas: 1.43% en 2012 y 1.56% en 2013.

Tabla 17. Producto Interno Bruto de Michoacán, 2003-2015 (pesos constantes).

Año	Producto Interno Bruto	Tasa de crecimiento anual
2003	174,752,000,000.00	
2004	180,368,147,294.97	3.2138
2005	183,222,686,550.55	1.5826
2006	189,470,210,427.48	3.4098
2007	200,151,087,544.99	5.6372
2008	208,975,450,085.25	4.4089
2009	195,996,833,671.97	-6.2106
2010	203,798,665,516.41	3.9806
2011	216,824,611,824.85	6.3916
2012	219,941,804,097.42	1.4377
2013	223,382,588,192.38	1.5644
2014	234,262,708,573.25	4.8706
2015	237,540,860,091.76	1.3993

Nota. Deflatación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2017a).

#### 4.2.1. Estructura económica de Michoacán, 2014<sup>20</sup>

En Michoacán, para 2014, el 60.16% de la Población Económicamente Ocupada (PEO) se concentró en tres sectores económicos: comercio al por menor (32.42%, sector 7 en tabla 16), industrias manufactureras (17.44%, sector 5) y servicios turísticos (10.30%, sector 18). La especialización intra-estatal en términos absolutos está entonces en estos sectores. En términos relativos, usando el cociente de localización, Michoacán está especializado inter-estatalmente en (véase tabla 18):

- Sector 1. Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.
- Sector 6. Comercio al por mayor.

<sup>20</sup> Para determinar la estructura económica se usaron técnicas de análisis regional. La variable utilizada fue PEO.

- Sector 7. Comercio al por menor.
- Sector 15. Servicios educativos.
- Sector 16. Servicios de salud y de asistencia social.
- Sector 17. Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos.
- Sector 18. Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (servicios turísticos).
- Sector 19. Otros servicios excepto actividades gubernamentales.

En el análisis absoluto y relativo, los sectores 7 y 18 tienen valores altos. Se trata, por tanto, de los sectores que generan más empleo en la entidad. Los sectores 1, 6, 15, 16 y 19, además del 7 y 18, tienen cocientes de localización mayor a 1 (véase tabla 18). El tamaño relativo de estos sectores es mayor en Michoacán que en el país. La actividad de estos sectores tiene relevancia en el orden territorial, el área de mercado de los bienes-servicios producidos por estos sectores es superior al área de mercado de la entidad. Son, por consiguiente, sectores que pueden exportar bienes y/o aumentar la oferta de servicios y/o generar empleos.<sup>21</sup>

El coeficiente de especialización de Michoacán para 2014 es de 0.1529. No hay, en términos generales, suficientes niveles de especialización. El coeficiente de diversificación, por ende, es alto, su valor es de 0.8471 (véase tabla 18). La estructura sectorial de Michoacán en buena medida es semejante a la estructura sectorial de México. Entre más diferentes sean las estructuras sectoriales, mayor es el grado de especialización.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Esta afirmación obviamente debe verificarse con estudios de productividad y distribución del ingreso.

<sup>22</sup> Hay relación directa, por supuesto, entre los valores de los cocientes de localización y el coeficiente de especialización. Si todos los cocientes de localización tuvieran un valor igual a uno, el coeficiente de especialización sería cero (estructuras sectoriales iguales). Cuando el cociente de localización es igual a uno, señala que el tamaño relativo del sector de la entidad es idéntico al tamaño relativo del mismo sector en el país. Si el coeficiente de especialización mostrará un valor unitario, esto implicaría a su vez que existe un solo cociente de localización con un valor infinito (Boisier, 1980, p. 48; Torres, Rozga, García de León, Delgadillo, 2009, p. 44).

Tabla 18. Estructura económica de Michoacán con PEO, 2014.

No.	Sectores económicos	Población Económicamente Ocupada de Michoacán	Población Económicamente Ocupada de México	Cocientes de localización para Michoacán	Participación de los sectores en Michoacán (%)	Coeficiente de especialización en Michoacán	Coeficiente de diversificación en Michoacán
1	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	8577	188566	1.6049	1.40	0.1529	0.8471
2	Minería	2647	166548	0.5608	0.43		
3	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	4133	220929	0.6601	0.68		
4	Construcción	14031	569856	0.8688	2.29		
5	Industrias manufactureras	106620	5073432	0.7415	17.44		
6	Comercio al por mayor	46028	1286393	1.2625	7.53		
7	Comercio al por menor	198261	5103255	1.3708	32.42		
8	Transportes, correos y almacenamiento	17644	772333	0.8061	2.89		
9	Información en medios masivos	4594	287617	0.5636	0.75		
10	Servicios financieros y de seguros	6067	478776	0.4471	0.99		
11	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	6372	251970	0.8923	1.04		
12	Servicios profesionales, científicos y técnicos	11231	606396	0.6535	1.84		
13	Corporativos	1091	42758	0.9003	0.18		
14	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	20714	1714385	0.4263	3.39		
15	Servicios educativos	23288	759871	1.0814	3.81		
16	Servicios de salud y de asistencia social	23854	614147	1.3705	3.90		
17	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	6731	231579	1.0256	1.10		
18	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	63013	1943437	1.1440	10.30		
19	Otros servicios excepto actividades gubernamentales	46600	1264110	1.3007	7.62		
<b>Total</b>		611496	21576358		100.00		

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2017b)



## 4.2.2. Dinámica económica de Michoacán, 2003-2014

A través del método diferencial-estructural,<sup>23</sup> se tiene que, en Michoacán, de 2003 a 2009, subió la PEO en 30280 personas (efecto total, véase tabla 19); esto se debió a que la entidad creció seis puntos más que el país en PEO (coeficiente de variación, véase tabla 20). Michoacán contó entonces con mayor dinámica económica que el país. El efecto diferencial es positivo (27691, véase tabla 19), puesto que poco más de la mitad de los sectores de la entidad mostraron crecimientos mayores que los mismos sectores a nivel país. El efecto estructural es positivo (2588, véase tabla 19), debido a que la entidad tiene una proporción mayor de PEO en los sectores de más rápido crecimiento en el país (sectores 10, 14 y 16).

Tabla 19. Método diferencial-estructural para Michoacán.

Efecto	2003-2009	2009-2014	2003-2014
Efecto total	30280	-40803	-8326
Efecto diferencial	27691	-34264	-5713
Efecto estructural	2588	-6539	-2612

Fuente: elaboración propia con datos de las tablas 16 y 17.

La dinámica económica de Michoacán para el periodo 2009-2014 fue contraria a la dinámica de 2003 a 2009. El efecto total fue negativo, se perdieron 40803 empleos (véase tabla 19). La entidad sólo creció 1% en PEO, el país, por su parte, creció 7% (coeficiente de variación, véase tabla 20). Existió, por tanto, mayor dinámica nacional que estatal. El efecto diferencial también es negativo (-34264, véase tabla 19), pues casi todos los sectores en el ámbito estatal tuvieron crecimientos menores que los mismos sectores en el ámbito nacional (cocientes de variación, véase tabla 20). El efecto estructural, por ende, es negativo (-6539, véase tabla 19), ya que el país tuvo una

<sup>23</sup> El método diferencial-estructural o método de las variaciones relativas compara los cambios observados en una variable ocurridos en un periodo de tiempo tanto a nivel estatal como a nivel país. El método maneja tres efectos: 1) efecto total, explica las pérdidas o ganancias obtenidas en la variable seleccionada como consecuencia de los otros dos efectos; 2) efecto diferencial, recoge la dinámica de los sectores en el estado comparada con la dinámica de los sectores del país; y 3) efecto estructural, refleja la diferencia de dinámica entre la entidad y el país derivada de una estructura intersectorial distinta entre ambos.

proporción mayor de PEO en los sectores de más rápido crecimiento (sectores 13, 14 y 15).

El análisis del periodo 2003-2014 arroja que los resultados negativos del periodo 2009-2014 fueron superiores a los resultados positivos de 2003 a 2009. El efecto total para Michoacán de 2003 a 2014 es negativo, se perdieron 8326 empleos (véase tabla 19). La entidad creció 31% en materia de PEO, el país 33% (coeficiente de variación, véase tabla 18). Se presentó mayor dinámica nacional que estatal. El efecto diferencial, de igual manera, es negativo (-5713, véase tabla 19), poco más de la mitad de los sectores del país tuvieron crecimientos mayores que los mismos sectores en la entidad (cocientes de variación, véase tabla 20). El efecto estructural es negativo (-2612, véase tabla 19), debido a que el país tuvo una proporción mayor de PEO en los sectores de más rápido crecimiento.

Michoacán se califica como entidad "ganadora" para el periodo 2003-2009, porque tanto el efecto estructural como diferencial son positivos, éstos reflejan problemas mínimos en especialización y productividad sectorial. Para el periodo 2009-2014, el efecto estructural y diferencial tienen resultados negativos, la entidad se califica como "perdedora", hay señales de problemas severos en especialización y productividad sectorial. Para el periodo 2003-2014, se volvió a tener efectos con valores negativos, pero menos intensos que los obtenidos en el periodo 2009-2014. Michoacán se califica otra vez como "perdedora", con problemas moderados en especialización y productividad sectorial.

Tabla 20. Dinámica económica de Michoacán con PEO, 2003-2009, 2009-2014 y 2003-2014.

No.	Actividades económicas de los sectores	2003-2009		Coeficiente de reestructuración, Michoacán	2009-2014		Coeficiente de reestructuración, Michoacán	2003-2014		Coeficiente de reestructuración, Michoacán
		Cocientes de variación			Cocientes de variación			Cocientes de variación		
		Michoacán	México		Michoacán	México		Michoacán	México	
1	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	1.12	0.92	0.0355	1.00	1.05	0.0434	1.12	0.96	0.0521
2	Minería	0.99	1.16		1.55	1.17		1.53	1.36	
3	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	1.07	1.06		0.60	0.94		0.64	1.00	
4	Construcción	1.14	1.08		0.79	0.81		0.90	0.87	
5	Industrias manufactureras	1.33	1.11		0.95	1.09		1.27	1.21	
6	Comercio al por mayor	1.19	1.15		1.20	1.16		1.44	1.34	
7	Comercio al por menor	1.28	1.25		0.97	1.02		1.24	1.26	
8	Transportes, correos y almacenamiento	0.97	1.13		1.09	1.08		1.05	1.22	
9	Información en medios masivos	1.95	1.20		0.57	0.98		1.12	1.18	
10	Servicios financieros y de seguros	1.04	1.74		1.52	1.00		1.58	1.74	
11	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.52	1.31		0.90	1.07		1.37	1.41	
12	Servicios profesionales, científicos y técnicos	1.45	1.21		0.89	1.06		1.29	1.28	
13	Corporativos	0.00	0.51		0.00	1.63		5.43	0.83	
14	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1.25	1.67		1.26	1.26		1.58	2.10	
15	Servicios educativos	1.23	1.22		1.19	1.20		1.47	1.47	
16	Servicios de salud y de asistencia social	1.52	1.64		0.98	1.05		1.49	1.73	
17	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	1.46	1.37		0.97	1.18		1.42	1.61	
18	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	1.55	1.43		1.09	1.11		1.69	1.60	
19	Otros servicios excepto actividades gubernamentales	1.32	1.29		1.03	1.04		1.37	1.34	
Coeficiente de variación		1.30	1.24		1.01	1.07		1.31	1.33	

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2017b).

### 4.3. Situación social de Michoacán

La entidad, de 2003 a 2015, enfrentó problemas sociales complejos, y aún sigue enfrentándolos, incluso, algunos conflictos han aumentado su grado de intensidad. Michoacán tiene grados de rezago social altos. En los cálculos correspondientes obtuvo resultados negativos en 2000, 2005, 2010 y 2015 (véase tabla 21). En 2000 ocupó el lugar 8 de 32 en el país, en 2005 bajó dos lugares, se colocó en la posición 6, tuvo este mismo lugar en 2010 y 2015. Michoacán se encuentra, por tanto, en el cuadro alto de rezago social de México (véase tabla 21).

Tabla 21. Indicadores, índice y grado de rezago social, Michoacán 2000, 2005, 2010 y 2015.

Dimensión	No.	Indicadores	Porcentaje con respecto al total, según variable			
			2000	2005	2010	2015
Educación	1	Población de 15 años o más analfabeta	13.89	12.57	10.18	8.27
	2	Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	11.80	7.74	7.13	5.23
	3	Población de 15 años y más con educación básica incompleta	65.06	58.46	53.71	48.53
Salud	4	Población sin derechohabiencia a servicios de salud	71.98	70.28	44.36	25.59
Vivienda	5	Viviendas con piso de tierra	18.57	13.94	10.25	5.52
	6	Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	14.43	9.57	4.96	3.20
	7	Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	17.40	11.05	11.82	4.18
	8	Viviendas que no disponen de drenaje	25.33	13.19	10.76	6.97
	9	Viviendas que no disponen de energía eléctrica	4.65	4.75	1.75	0.91
	10	Viviendas que no disponen de lavadora	52.78	40.06	34.76	31.44
	11	Viviendas que no disponen de refrigerador	35.83	23.09	18.16	14.94
Índice de rezago social			0.61080	0.66759	0.75474	0.62525
Grado de rezago social			Alto	Alto	Alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional			8	6	6	6

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2016).

La escolaridad en Michoacán es de 7.9 años (casi segundo año de secundaria), 9.2 corresponde al promedio nacional (poco más de la secundaria terminada); 8 de cada 100 personas de 15 años y más no saben leer ni escribir, a nivel nacional son 6 de cada 100 habitantes (INEGI, 2015). Los indicadores educativos de la entidad, siguiendo la tabla 21, reflejan para 2015 mejores resultados en comparación con el año 2000; sin

embargo, estos mismos indicadores educativos tuvieron cambios más relevantes en el país.

La esperanza de vida en Michoacán es de 77.5 años para mujeres y 72.1 años para hombres, ambos datos por debajo de la media nacional: 77.7 y 72.3, respectivamente (INEGI, 2015). La población sin derechohabiencia a servicios de salud ha disminuido de 2000 a 2015 en la entidad (véase tabla 21), pero, de igual manera que en los indicadores educativos, los cambios han sido mejores en el país.

El 5.52% de las viviendas en Michoacán tienen piso de tierra (2015), el 3.20% no cuentan con baño, el 4.18% no disponen de agua entubada de la red pública, el 6.97% no tienen drenaje, casi el 1% no cuentan con energía eléctrica, el 31.44% no disponen de lavadora y el 14.94% no tienen refrigerador-(véase tabla 21). Estas cifras están por debajo de la media nacional. Las condiciones en educación, salud y vivienda de la entidad son precisamente las que generan que tenga niveles altos de rezago social.

#### **4.4. Seguridad pública en Michoacán**

Michoacán, desde hace décadas, ha sido una zona preferencial para el narcotráfico, sus características orográficas facilitan el cultivo de marihuana y amapola, su colindancia con el Océano Pacífico y las particularidades del puerto de Lázaro Cárdenas le generan una posición estratégica para el trasiego de drogas desde América del Sur hacia EE. UU. La entidad se convirtió en una ruta de traslado selecta para los cárteles del narcotráfico (Herrera y Colín, 2014, pp. 126-127). El tráfico de drogas se desarrolló, hasta cierto punto, de manera discreta, afectaba esporádicamente a la población (Rivera, 2013, s/p). Los cárteles, en la década pasada, durante la gubernatura 2002-2008, cambiaron sustancialmente su modo de operar. En 2006 apareció públicamente La Familia Michoacana, un singular cártel que prometía defender a los michoacanos de otro cártel, Los Zetas. La violencia entre estos grupos entró en una fase exacerbada (Rivera, 2013, s/p). En 2006 se registraron en la entidad 526 ejecuciones (véase tabla 22), dato muy por arriba de los contabilizados en años anteriores. En Michoacán, en ese año, comenzó

la llamada “guerra contra el narcotráfico”, con la participación directa del ejército en tareas policíacas (Rivera, 2013, s/p).

Tabla 22. Homicidios vinculados con la delincuencia organizada, Michoacán, 2006-2013.

Año	Homicidios*
2006	526
2007	340
2008	285
2009	610
2010	520
2011	670
2012	690
2013	590

\*Datos aproximados.

Fuente: Guerrero (2014, s/p).

En 2010, La Familia Michoacana logró expulsar a Los Zetas, monopolizó la plaza y diversificó ampliamente sus actividades delictivas; también, a finales del año, el cártel entró en transición para convertirse en Los Caballeros Templarios. El nuevo cártel intensificó discursos religiosos y populistas.

La falta de respuestas efectivas por parte de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para detener las acciones de Los Caballeros Templarios suscitó reacciones de autodefensa de la población al margen de las instituciones. El primer caso se presentó en el municipio de Cherán en 2011, ahí se desarrollaba la tala ilegal de bosques presuntamente patrocinada primero por La Familia Michoacana y después por los Caballeros Templarios. Los habitantes de Cherán decidieron tomar la defensa en sus propias manos y desconocieron al gobierno municipal. El evento culminó con la elección de un nuevo gobierno local por medio de usos y costumbres, dotado de un aparato de seguridad propio. En ese mismo año, aparecieron grupos de autodefensa en los municipios de Buenavista, Tepalcatepec, Coalcomán, Chinicuila y Aquila, su móvil se centraba en la defensa de la vida y de la propiedad (Rivera, 2013, s/p; Rivera, 2014b, s/p). Las autodefensas se expandieron rápidamente a otros municipios. En efecto, el modelo de extracción de rentas por parte de Los Caballeros Templarios fue exitoso; no

obstante, su mismo éxito condujo al límite del modelo. La extracción creció más allá del umbral que podía tolerar la población (Rivera, 2014b, s/p).

El mayor número de homicidios relacionados con la delincuencia organizada de 2003 a 2015 se presentó en 2012, fue de 690 (véase tabla 22). Esta cifra es resultado de la expansión de los grupos de autodefensa a más de 20 municipios con las consecuentes reacciones violentas de Los Caballeros Templarios. El nivel de inseguridad alcanzado provocó que la crisis de gobernabilidad entrara en una nueva fase: el gobierno federal se hizo cargo directamente del problema. A partir de 2014, la seguridad y la gobernación pasaron a manos de un comisionado federal. El gobernador continuó con el puesto, pero su participación fue meramente simbólica, ya no manejó más los recursos ni tomó decisiones de relevancia, los asuntos sustanciales fueron atendidos por el comisionado (Rivera, 2014b, s/p).

En 2015, Los Caballeros Templarios quedaron desarticulados, sin embargo, el funcionamiento de las organizaciones delictivas no cesó. Los líderes delincuenciales que sobrevivieron conformaron células de operación y otros se asociaron con alguno de los cárteles que buscaban ingresar al territorio michoacano. Las ejecuciones hasta el primer semestre de 2017 suman 639, cifra similar a las registradas en 2009, 2011 y 2012 (véase tabla 22). Esta estadística coloca a la entidad en el cuarto lugar nacional en homicidios por narcotráfico.

#### **4.5. Situación política de Michoacán**

La democracia, desde una perspectiva maximizalista, hace referencia a un contexto específico donde los agentes sociales gocen institucionalmente de derechos políticos y libertades civiles; estos derechos son, obviamente, aceptados por los mismos agentes sociales (Cansino, 1997, p. 45; O'Donnell, 1991, p. 22). Michoacán, en materia de derechos políticos y libertades civiles, de 2010 a 2015, presentó, siguiendo los cálculos

de la Fundación Konrad Adenauer y otros (2010-2015), evaluaciones negativas.<sup>24</sup> La entidad estuvo posicionada en los últimos lugares a nivel nacional, específicamente en los años 2011, 2013 y 2015. Durante el periodo 2003-2009 es probable que predominaran datos por debajo de la media nacional. Los derechos políticos y las libertades civiles establecidas por las instituciones estuvieron fuertemente restringidas por la inseguridad pública.

La democracia, desde una perspectiva minimalista, se refiere a los procesos de democratización. La democratización conduce hacia a la democracia. Entre los derechos políticos está el derecho a elegir a los representantes (agentes políticos) que dirigen a las organizaciones estatales por un periodo determinado. Este derecho implica que de manera libre, pacífica y transparente los agentes políticos (agentes electorales) compitan entre ellos, siguiendo procedimientos formales (Sen, 1999, p. 13; Morlino, 1996, p. 105). El sistema electoral constituye entonces uno de los elementos principales de la democratización. El análisis de este sistema puede hacerse a través de la competitividad electoral y de la participación electoral (Vanhanen, 2003; Sánchez, 2006, p. 64).

¿Qué es la competitividad electoral (CE)? La competencia electoral, según Sartori (1976, p. 218), son básicamente las condiciones que brindan las instituciones formales para el proceso electoral. La CE señala la situación real del proceso electoral en un momento específico. Así, puede suceder que un sistema electoral cuente con reglas de competencia equitativas, pero que un proceso electoral no sea precisamente competitivo (Valdés, 1995, p. 29; Del Río, 2017).

En Michoacán, durante 71 años se presentó un formato de partido (FP) muy dominante,<sup>25</sup> con amplios márgenes de victoria de un partido político y con CE nula. El PRI dirigió por completo durante este periodo a las organizaciones estatales. En la

---

<sup>24</sup> Los derechos políticos incluyen derechos humanos, derechos de asociación y organización, derechos relacionados con la elección de representantes, la autonomía personal, así como los derechos económicos. Las libertades civiles básicas involucran la libertad de expresión, de asamblea, entre otras.

<sup>25</sup> El número de partidos que participan en el proceso electoral y el número de votos que obtiene cada uno permite establecer un formato de partido (FP).



elección para gobernador de 2001 se presentó la alternancia de partidos políticos, pues el candidato de la coalición encabezada por el PRD fue favorecido con la mayor cantidad de votos, relegando al PRI al segundo lugar. El FP fue bipartidista. El nivel de CE fue alto. La participación electoral fue de 53.33% (véase tabla 23).

Para la elección de gobernador en 2007 se presentaron 4 propuestas políticas. La contienda la ganó la propuesta encabezada por el PRD. Este partido político obtuvo la gubernatura una vez más. En segundo lugar, quedó el candidato del PAN. El PRI bajó hasta la tercera posición. El FP fue multipartidista. El nivel de CE fue alto. La participación electoral fue de 48.92%, menor a la presentada en la elección de 2001 (véase tabla 23).

En la elección de 2011, el PRI retomó la gubernatura. Estas elecciones han sido las más competidas de la historia de Michoacán. El candidato del PRI superó a la candidata del PAN con apenas el 2.89% de la votación total. En tercer lugar, quedó el candidato del PRD. El nivel de CE fue alto. La participación electoral se enmarcó en 56.13%, cifra que supera a los datos de las elecciones de 2001 y 2007 (véase tabla 23).

En la elección de gobernador de 2015 resultó ganador el candidato del PRD; en segundo lugar, estuvo el candidato del PRI; en tercer sitio quedó la candidata del PAN. Por primera vez el candidato ganador quedó por debajo de la barrera del 30% de votos totales. El FP fue multipartidista. El nivel de CE fue alto. La participación electoral correspondió al 56.62%, cifra por encima de la registrada en 2011 (véase tabla 23).

Tabla 23. Tendencia hacia la democratización, elecciones para gobernador, Michoacán, 2001-2015.

Elección	No.	Partido político, Coalición o Alianza	Número de votos	A + B (%)	NP	FP		MV (%)	CE	Participación electoral	Listado nominal
2001	1	Partido Acción Nacional (PAN)	247,462	80.9	2	2.35	Bipartidista	5.09	Alta	1,330,281 (53.33%)	2,494,099
	2	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	491,126								
	3	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	557,157								
		Partido del Trabajo									
		Convergencia por la Democracia (CD)									
		Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)									
		Partido Alianza Social (PAS)									
		Partido Verde Ecologista de México (PVEM)									
2007	1	PAN	492,292	72.65	2	2.64	Multipartidista	4.89	Alta	1,494,559 (48.92%)	3,054,638
	2	Partido Nueva Alianza (PANAL)	372,713								
	3	PRD	563,485								
		Partido del Trabajo									
		Partido Convergencia (PC)									
4	Partido Alternativa Social Demócrata (PASD)										
	4	PVEM	24,629								
2011	1	PAN	606,514	70.26	2	2.79	Multipartidista	2.89	Alta	1,917,361 (56.13%)	3,415,690
		PANAL									
	2	PRI	658,667								
		PVEM									
	3	PRD	535,417								
		Partido del Trabajo									
		PC									
2015	1	PRI	490,459	66.58	2	2.76	Multipartidista	8.68	Alta	1,830,853 (56.62%)	3,233,433
		PVEM									
	2	PRD	637,505								
		Partido del Trabajo									
		PANAL									
		Partido Encuentro Social (PES)									
	3	PAN	420,177								
4	Movimiento Ciudadano (MC)	57,615									
5	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	67,427									
	6	Partido Humanista (PH)	20,816								

Fuente: elaboración propia con base en el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) (2001, 2007, 2011, 2015).

De 2001 a 2015, los porcentajes de la distribución de votos y los márgenes de diferencia entre el primero y segundo lugar fueron decrecientes, esto refleja mejoras en la CE entre los partidos por la gubernatura en Michoacán. La entidad pasó de un FP muy dominante a uno multipartista. Pero estos procesos electorales no implican necesariamente que se haya logrado la democratización en la entidad, pueden ser manifestaciones de apariencias democráticas. Los métodos de selección de candidatos a gobernador, por ejemplo, se redujeron a decisión cupulares, aun cuando se desarrollaron elecciones internas. Otro ejemplo es la distancia amplia entre cúpulas y bases partidarias. Un aspecto más que también relativiza los logros alcanzados en democracia minimalista está vinculado con la participación de los cárteles del narcotráfico en los procesos electorales, ya sea financiando campañas, aportando votos u otorgando permisos a los candidatos para hacer proselitismo en determinadas regiones de la entidad.

En la gubernatura de 2012 a 2015, el secretario de gobierno fue nombrado gobernador interino, pues el titular solicitó licencia para ausentarse del cargo por varios meses. En esta gubernatura, por cierto, se presentó la cifra de homicidios relacionados con la delincuencia organizada más alta del periodo 2003-2015 (véase tabla 22). En 2013, quien ocupó el puesto de gobernador interino fue detenido por posibles vínculos con los cárteles del narcotráfico. Se trató del funcionario estatal de más alto nivel arrestado.<sup>26</sup> A partir de 2014, tras la primera visita formal del presidente de la república a la entidad, la seguridad y la gobernación pasaron a manos de un comisionado federal. El Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la posibilidad de intervención federal en caso de sublevación o trastorno interior (Poder Legislativo Federal, 2017). El gobernador de Michoacán fue desplazado, aun cuando seguía conservando el puesto formal (Rivera, 2014b, s/p), poco tiempo después renunció definitivamente a la gubernatura. El Congreso estatal nombró a otro gobernador. Esta asignación tal parece que se realizó siguiendo las exigencias del comisionado federal.

---

<sup>26</sup> En 2009, el gobierno federal ya había efectuado un operativo policíaco-militar en contra de 30 funcionarios estatales y municipales de partidos políticos diferentes, presentó la hipótesis de que estaban implicados con los cárteles. Este episodio se conoce como "michoacanazo". Después de varios meses de reclusión de los funcionarios, uno a uno fue puesto en libertad. Más tarde, el juez que declaró la libertad de los funcionarios fue destituido por presunta corrupción (Rivera, 2013, s/p; Fundación Konrad Adenauer y otros, 2010, s/p).

La vinculación de agentes estatales con los cárteles del narcotráfico está comprobada. La vinculación se dio de distintas formas: 1) sumisión pasiva a la extorsión, que se limitaba al pago de cuotas bajo amenaza; 2) sumisión activa, que consistía en el nombramiento de personas ligadas al cártel en puestos clave de las organizaciones estatales; y 3) complicidad deliberada, donde los agentes del Estado protegían a los miembros del cártel y participaban con ellos en negocios ilícitos. Esas distintas formas de vinculación no fueron excluyentes, sino frecuentemente complementarias; muchos funcionarios pasaron con el tiempo de una a la otra (Rivera, 2014b, s/p).

La revuelta comunitaria en Cherán merece mención especial en materia de democracia, pues en este municipio se clausuró la operación de los partidos políticos, se anularon las actividades de los agentes del Estado y se formó un gobierno alternativo. En este municipio no se celebraron elecciones en 2011 y 2015 para gobernador, diputados locales y, obviamente, para gobierno local, optaron por los usos y costumbres propios de las comunidades indígenas, situación que no estaba prevista en las instituciones de Michoacán, lo cual llevó el caso al ámbito federal.

La condición política en Michoacán de 2003 a 2015, por tanto, fue resultado de causas que superaron, hasta cierto punto, aspectos coyunturales: falta de instituciones sólidas, impunidad de algunos agentes políticos, capacidad limitada de las organizaciones estatales para atender demandas sociales y económicas. La situación política de la entidad también se derivó de arreglos informales y viciados entre diversos agentes.

**Capítulo 5.**

**El Estado en Michoacán:**

**instituciones,**

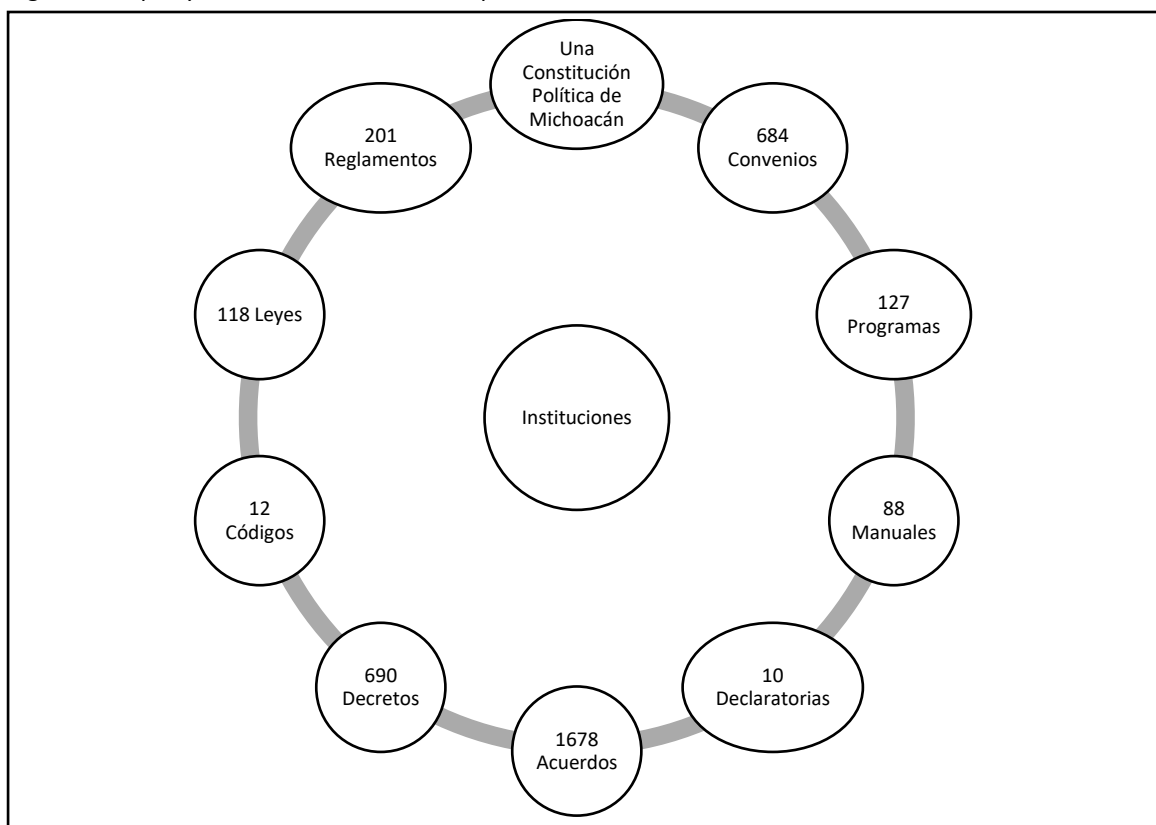
**organizaciones y condición**

**financiera**

### 5.1. Instituciones estatales en Michoacán, 2003-2015

El Estado en Michoacán está conformado por diversos tipos de instituciones u ordenamientos legales. En la figura 12, se muestran los tipos y la cantidad. Las instituciones de la entidad deben tener congruencia con las instituciones del país debido al pacto federal. El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Poder Legislativo Federal, 2017) señala que se adopta el régimen de República Representativa, Democrática, Laica y Federal. México, por tanto, se encuentra compuesto por entidades libres, que son soberanas en su régimen interior, pero unidas en una Federación. Michoacán, atendiendo al pacto federal y al Artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo (CPEMO) (Poder Legislativo de Michoacán, 2017), instala para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Democrático, Laico, Representativo y Popular

Figura 12. Tipos y cantidad de instituciones para Michoacán, 2015.



Fuente: elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo de Michoacán (2017).

Durante el periodo 2003-2015, se crearon el 90% de los Códigos, el 75% de las Leyes, el 91% de los Reglamentos, el 92% de los Decretos, el 98% de los Acuerdos, así como el 100% de los Convenios, Programas, Manuales y Declaratorias. El 92%, en sí, de la institucionalidad existente en Michoacán se publicó de 2003 a 2015 (véase tabla 24).

Tabla 24. Ordenamientos legales publicados en el ámbito estatal, 2003-2015.

Instituciones / ordenamientos legales	Total	Publicados, 2003-2015	Porcentaje de publicación, 2003-2015
Constitución estatal	1	0	0
Códigos	12	9	75
Leyes	118	89	75
Reglamentos	201	182	91
Decretos	690	635	92
Convenios	684	684	100
Acuerdos	1678	1642	98
Programas	127	127	100
Manuales	88	88	100
Declaratorias	10	10	100

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo de Michoacán (2017).

## 5.2. Organizaciones estatales en Michoacán, 2003-2015

Las organizaciones estatales de la entidad se agrupan en tres poderes, los cuales actúan separados y libremente, pero cooperando: Legislativo, Judicial y Ejecutivo. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en un solo agente ni depositarse el Legislativo o el Judicial en un agente, son órganos colegiados (Artículo 17 de la CPemo). Las organizaciones del Poder Legislativo crean el marco institucional que determina y guía los procesos productivos estatales, lo construyen con base en los mismos procedimientos establecidos en las instituciones; las organizaciones del Poder Ejecutivo son las encargadas de operar los procesos señalados en el cuadro institucional; y las organizaciones del Poder Judicial vigilan el cumplimiento de lo estipulado en las instituciones, tal vigilancia la hacen atendiendo los métodos marcados en las mismas instituciones. Son también organizaciones estatales los organismos autónomos. Se trata de aquellos que no entran directamente en la división de Poderes. Las funciones de estos

contribuyen al desarrollo de las acciones de las organizaciones del Poder Ejecutivo y Poder Judicial, principalmente.

#### 5.2.1. Poder Legislativo de Michoacán

El Poder Legislativo es unicamaral (Cámara de Diputados), se deposita en el Congreso Estatal, se integra por 40 diputados, 24 son electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 16 bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal. El Poder Legislativo funciona por Legislaturas, cuyo periodo constitucional es de tres años (Artículo 20 de la CPEMO). Entre sus principales funciones destacan (Artículo 44 de la CPEMO):

- Creación, modificación o derogación de las instituciones que establecen las bases para la operación de las organizaciones estatales.
- Formalización y adecuación de los objetivos que buscarán alcanzar las organizaciones del Estado. El Artículo 129 de la CPEMO determina que las organizaciones deben garantizar el desarrollo integral de Michoacán, mediante el fomento del crecimiento económico, con una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre el conjunto de agentes.
- Fiscalización de los recursos financieros que emplearon las organizaciones estatales en sus procesos.

El Poder Legislativo, en 2003, representó el 0.70% del presupuesto total de Michoacán, en 2015 recibió el 1.42%, creció, por tanto, 102.85% (véase tabla 25). Este Poder ha tenido la tasa de crecimiento en materia presupuestal más alta en comparación con los otros Poderes. La tasa de crecimiento promedio anual de su presupuesto fue de 12.29%. El crecimiento no fue ascendente-lineal, tuvo decrecimientos en 2005, 2010 y 2012. En 2009 tuvo un crecimiento anual estrepitoso de casi 50%.



Tabla 25. Presupuesto del Poder Legislativo de Michoacán, 2003-2015.

Año / Concepto	Presupuesto (pesos constantes)	Crecimiento del presupuesto (%)	Porcentaje respecto al total del presupuesto
2003	135,460,310.00		0.70
2004	184,774,173.73	36.40	0.89
2005	174,415,386.50	-5.60	0.85
2006	181,391,833.31	3.00	0.89
2007	206,924,717.42	14.08	0.94
2008	213,823,544.34	3.33	0.86
2009	317,941,391.19	48.70	1.16
2010	294,966,169.03	-7.23	1.06
2011	378,203,059.00	28.22	1.32
2012	312,234,806.78	-17.44	1.04
2013	390,800,805.97	25.16	1.11
2014	413,005,436.09	5.68	1.23
2015	463,144,923.99	12.14	1.42

Nota. Deflatación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

### 5.2.2. Poder Judicial de Michoacán

Al Poder Judicial le compete exclusivamente vigilar el cumplimiento de la institucionalidad. El Artículo 67 de la CPEMO señala que el ejercicio de este Poder se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia y en el Consejo del Poder Judicial. En la estructura del Supremo Tribunal de Justicia se encuentran los juzgados de primera instancia, juzgados menores de materia civil, juzgados comunales, juzgados de justicia penal para adolescentes y los juzgados de ejecución de sanciones penales. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial están a cargo del Consejo del Poder Judicial, que posee autonomía técnica y de gestión.

En 2003, el presupuesto del Poder Judicial representó el 1.29% del presupuesto total de Michoacán, en 2015 fue de 2.07%, aumentó 60.47% (véase tabla 26). La tasa de crecimiento promedio anual de su presupuesto fue de 9.15%, menor que la tasa del Poder Legislativo. Durante el periodo 2003-2015 se presentaron tres decrecimientos, en 2004, 2006 y 2015. En 2011 se presentó la tasa de crecimiento más alta (27.86%). El

comportamiento presupuestal del Poder Judicial se mostró con ascensos y disminuciones, de forma similar al comportamiento del Poder Legislativo.

Tabla 26. Presupuesto del Poder Judicial de Michoacán, 2003-2015.

Año \ Concepto	Presupuesto (pesos constantes)	Crecimiento del presupuesto (%)	Porcentaje respecto al total del presupuesto
2003	251,757,218.00		1.29
2004	242,594,436.11	-3.64	1.17
2005	265,876,219.45	9.60	1.29
2006	259,929,462.34	-2.24	1.28
2007	311,489,295.37	19.84	1.42
2008	385,443,706.32	23.74	1.55
2009	421,684,774.80	9.40	1.54
2010	442,790,737.18	5.01	1.59
2011	566,146,573.33	27.86	1.98
2012	696,142,661.31	22.96	2.31
2013	699,187,824.86	0.44	1.99
2014	716,669,155.78	2.50	2.14
2015	676,396,734.54	-5.62	2.07

Nota. Deflactación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

### 5.2.3. Poder Ejecutivo de Michoacán

El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el gobernador (Artículo 47 de la CPOMO), quien determina cuántas organizaciones estatales se necesitan para implementar los procesos productivos que permiten alcanzar los objetivos señalados institucionalmente. El gobernador asigna a los titulares de las organizaciones (funcionarios estatales). Hay dos tipos de organizaciones:

1. Dependencias de la administración pública centralizada (véase tabla 27).
2. Entidades de la administración pública descentralizada (véase tabla 27).

Tabla 27. Organizaciones del Poder Ejecutivo de Michoacán, 2015.

Dependencias de la administración pública centralizada	Entidades de la administración pública descentralizada
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutivo del Estado.</li> <li>2. Secretaría Particular.</li> <li>3. Coordinación de Comunicación Social.</li> <li>4. Secretaría de Gobierno.</li> <li>5. Secretaría de Finanzas y Administración.</li> <li>6. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.</li> <li>7. Secretaría de Desarrollo Rural.</li> <li>8. Secretaría de Desarrollo Económico.</li> <li>9. Secretaría de Turismo.</li> <li>10. Secretaría de Educación.</li> <li>11. Procuraduría General de Justicia.</li> <li>12. Secretaría del Migrante.</li> <li>13. Coordinación de Planeación para el Desarrollo.</li> <li>14. Secretaría de Seguridad Pública.</li> <li>15. Secretaría de Salud.</li> <li>16. Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente.</li> <li>17. Coordinación de Contraloría.</li> <li>18. Secretaría de Política Social.</li> <li>19. Secretaría de Cultura.</li> <li>20. Inversión Municipal.</li> <li>21. Secretaría de la Mujer.</li> <li>22. Secretaría de los Jóvenes.</li> <li>23. Secretaría de los Pueblos Indígenas.</li> <li>24. Consejería Jurídica del Ejecutivo.</li> <li>25. Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal.</li> <li>26. Procuraduría de Protección al Ambiente.</li> <li>27. Centro de Agro-negocios.</li> <li>28. Comisión Ejecutiva del Servicio Social de Pasantes del Gobierno del Estado</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Casa de las Artesanías.</li> <li>2. Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.</li> <li>3. Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte.</li> <li>4. Sistema Michoacano de Radio y Televisión.</li> <li>5. Centro de Convenciones de Morelia.</li> <li>6. Parque Zoológico Benito Juárez.</li> <li>7. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.</li> <li>8. Centro Estatal de Tecnologías de Información y Comunicaciones.</li> <li>9. Universidad Virtual del Estado de Michoacán.</li> <li>10. Telebachillerato Michoacán.</li> <li>11. Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán.</li> <li>12. Comisión Forestal del Estado.</li> <li>13. Comisión de Pesca del Estado de Michoacán.</li> <li>14. Colegio de Bachilleres del Estado de Michoacán.</li> <li>15. Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Michoacán.</li> <li>16. Universidad Tecnológica de Morelia.</li> <li>17. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Michoacán.</li> <li>18. Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán.</li> <li>19. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.</li> <li>20. Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Michoacán.</li> <li>21. Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>22. Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán.</li> <li>23. Almacenes, Servicios y Transportes Extraordinarios a Comités Agropecuarios del Estado de Michoacán S.A. de C.V.</li> <li>24. Centro Estatal de Certificación, Acreditación y Control de Confianza del Estado de Michoacán.</li> <li>25. Comisión de Ferias, Exposiciones y Eventos del Estado de Michoacán.</li> <li>26. Universidad Intercultural Indígena de Michoacán.</li> <li>27. Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado.</li> <li>28. Comisión Estatal de Arbitraje Médico del Estado de Michoacán.</li> <li>29. Junta Local de Conciliación y Arbitraje.</li> <li>30. Junta de Caminos del Estado de Michoacán.</li> <li>31. Junta de Asistencia Privada del Gobierno del Estado de Michoacán.</li> <li>32. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán.</li> <li>33. Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas.</li> <li>34. Comité de Adquisiciones del Poder Ejecutivo.</li> <li>35. Universidad Politécnica de Uruapan, Michoacán.</li> <li>36. Universidad Politécnica de Lázaro Cárdenas, Michoacán.</li> <li>37. Instituto de Defensoría Pública del Estado de Michoacán.</li> <li>38. Fideicomiso de Parques Industriales.</li> <li>39. Sistema Integral de Financiamiento para el Desarrollo de Michoacán.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2014).

El Poder Ejecutivo, en 2015, estaba integrado por 28 dependencias centralizadas (véase tabla 27 y 28), esta misma cantidad se mantuvo desde 2013. En 2003 había 16 dependencias. El número de dependencias durante el periodo 2003-2015 aumentó

entonces 75%. La tasa máxima de crecimiento se presentó en 2009, fue de 56.25%, de 16 se pasó a 25. A partir de 2004 no se disminuyó el número de dependencias, a excepción de 2012 (véase tabla 28).

Tabla 28. Número y crecimiento de las dependencias de la administración pública centralizada, Michoacán, 2003-2015

Año \ Concepto	Número de dependencias	Crecimiento de dependencias (%)
2003	16	
2004	14	-12.5
2005	16	14.29
2006	16	0.00
2007	16	0.00
2008	16	0.00
2009	25	56.25
2010	25	0.00
2011	26	4.00
2012	25	-3.85
2013	28	12.00
2014	28	0.00
2015	28	0.00

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

Gran parte del presupuesto total de Michoacán se queda en la administración pública centralizada. En 2003, las dependencias centralizadas representaron el 65.53% del presupuesto total de Michoacán, para 2015 fue de 61.06%, decreció 6.82% (véase tabla 29). En este periodo, el presupuesto de las dependencias tuvo disminuciones en 5 años (2005, 2006, 2011, 2013 y 2015). En 2009 y 2014 se presentaron tasas de crecimiento de entre 13 y 16%, que son los registros más altos. El comportamiento de su presupuesto fue zigzagueante. Lo mismo ocurrió con el comportamiento del presupuesto del Poder Legislativo y Judicial.

Tabla 29. Presupuesto, dependencias de la administración pública centralizada, Michoacán, 2003-2015.

Año \ Concepto	Presupuesto (pesos constantes)	Crecimiento del presupuesto (%)	Porcentaje respecto al total del presupuesto
2003	12,761,793,846.00		65.53
2004	13,322,190,633.15	4.39	64.37
2005	12,971,235,441.54	-2.63	62.92
2006	12,616,220,743.42	-2.74	62.16
2007	13,911,621,411.46	10.28	63.30
2008	15,080,601,101.93	8.40	60.76
2009	17,041,592,184.70	13.00	62.04
2010	17,463,384,631.09	2.48	62.64
2011	17,127,251,501.49	-1.92	59.82
2012	18,991,115,304.10	10.88	63.01
2013	18,330,946,205.68	-3.48	52.20
2014	21,178,218,819.83	15.53	63.12
2015	19,954,268,515.56	-5.78	61.06

Nota. Deflactación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

En 2015, el Poder Ejecutivo estaba conformado por 39 entidades descentralizadas (véase tabla 27 y 30). En 2003 había 37, siguieron tres años consecutivos de decrecimiento (2004, 2005 y 2006), en 2007 y 2008 subió el número; en este último año, se presentó el máximo crecimiento, que correspondió a 10.81%. El número de entidades volvió a caer de manera estrepitosa en 2009 (14.63%) (véase tabla 29).

Tabla 29. Número y crecimiento de las entidades de la administración pública descentralizada, Michoacán, 2003-2015.

Año / Concepto	Número de entidades	Crecimiento de entidades (%)
2003	37	
2004	36	-2.70
2005	35	-2.78
2006	34	-2.86
2007	37	8.82
2008	41	10.81
2009	35	-14.63
2010	37	5.71
2011	36	-2.70
2012	37	2.78
2013	38	2.70
2014	39	2.63
2015	39	2.56

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

En 2003, las entidades descentralizadas representaban 6.52% del presupuesto total de Michoacán, para 2015 el 13.14%, creció 70.86% (véase tabla 31). En este periodo, el presupuesto de las entidades decreció en 4 años (2005, 2007, 2011 y 2013). Las tasas mayores de crecimiento anual se presentaron en 2008 (62.47%) y 2014 (48.40%). El crecimiento no fue ascendente-lineal.

Tabla 31. Presupuesto, entidades de la administración pública descentralizada, Michoacán, 2003-2015.

Año / Concepto	Presupuesto (pesos constantes)	Crecimiento del presupuesto (%)	Porcentaje respecto al total del presupuesto
2003	1,269,340,881.00		6.52
2004	1,294,674,726.42	2.00	6.26
2005	1,268,227,746.11	-2.04	6.15
2006	1,359,834,578.00	7.22	6.70
2007	1,320,264,011.25	-2.91	6.01
2008	2,145,021,681.94	62.47	8.64
2009	2,358,422,981.30	9.95	8.59
2010	2,935,858,708.33	24.48	10.53
2011	2,787,386,860.01	-5.05	9.73
2012	3,020,549,118.16	8.36	10.02
2013	2,168,357,057.12	-28.21	6.17
2014	3,217,923,639.30	48.40	9.59
2015	3,640,765,272.01	13.14	11.14

Nota. Deflatación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo (2002-2014).

#### 5.2.4. Organismos autónomos de Michoacán

Los organismos autónomos, siguiendo los Artículo 95, 96, 97 y 98 de la CPemo, realizan actividades primordiales del Estado, con la finalidad de obtener mayor especialización, agilización, control y transparencia en la atención de las demandas de los diversos agentes, sin obstruir la división de poderes. La autonomía que poseen no significa que estén separados del Estado; más bien, que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios del Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Los organismos autónomos de Michoacán se listan en la tabla 32.

Tabla 32. Organismos autónomos de Michoacán, 2015.

1. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
2. Instituto Electoral de Michoacán.
3. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
4. Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo.
5. Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán.
6. Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Fuente: Poder Legislativo de Michoacán (2014).

Los organismos autónomos en Michoacán para 2015 eran 6. En 2003 eran 4, el crecimiento fue, por consiguiente, de 50%. De 2009 a 2012 se mantuvieron 7, de 2013 a 2015 estuvieron 6. La variación de 2003 a 2015 fue baja (véase tabla 33).

Tabla 33. Número y crecimiento de organismos autónomos, Michoacán, 2003-2015.

Año / Concepto	Número de organismos	Crecimiento de organismos (%)
2003	4	
2004	5	25.0000
2005	7	40.0000
2006	7	0.0000
2007	6	-14.2857
2008	6	0.0000
2009	7	16.6667
2010	7	0.0000
2011	7	0.0000
2012	7	0.0000
2013	6	-14.2857
2014	6	0.0000
2015	6	0.0000

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

En 2003, los organismos autónomos representaban el 5.54% del presupuesto total de Michoacán, para 2015 recibieron el 5.74%, creció 3.6% (véase tabla 34). La tasa de crecimiento promedio anual de su presupuesto fue de 5.12%. El crecimiento no fue ascendente-lineal, tuvo decrecimientos en 2005, 2006, 2008, 2013 y 2014. En 2011 y 2015 se presentaron las tasas más altas de crecimiento, 18.77% y 20.43%, respectivamente.

Tabla 34. Presupuesto de los organismos autónomos de Michoacán, 2003-2015.

Año \ Concepto	Presupuesto (pesos constantes)	Crecimiento del presupuesto (%)	Porcentaje respecto al total del presupuesto
2003	1,078,536,374.00		5.54
2004	1,194,525,912.29	10.75	5.77
2005	1,070,676,493.49	-10.37	5.19
2006	1,066,225,707.79	-0.46	5.25
2007	1,188,276,192.14	11.45	5.41
2008	1,118,418,593.62	-5.88	4.51
2009	1,234,985,941.52	10.42	4.50
2010	1,242,782,440.59	0.63	4.46
2011	1,476,085,767.66	18.77	5.16
2012	1,588,605,721.08	7.62	5.27
2013	1,561,771,124.68	-1.69	4.45
2014	1,557,399,591.08	-0.28	4.64
2015	1,875,597,083.33	20.43	5.74

Nota. Deflactación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con base en el Poder Legislativo de Michoacán (2002-2014).

### 5.3. Condición financiera de Michoacán, 2003-2015

#### 5.3.1. Ingresos estatales en Michoacán

La hacienda estatal se refiere al conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros con que cuentan las organizaciones estatales para realizar sus funciones. Los recursos financieros o ingresos que obtienen éstas, siguiendo la Ley de Hacienda de Michoacán (Poder Legislativo de Michoacán, 2016a), provienen, cuando menos, de cuatro fuentes (véase tabla 35):

1. Ingresos propios.
2. Ingresos federales:
  - a. Participaciones federales o Ramo 28, se caracterizan por ser de uso no condicionado, las organizaciones estatales las pueden utilizar para los fines que consideren convenientes de acuerdo con la normatividad establecida y el plan de desarrollo en turno.
  - b. Aportaciones federales o Ramo 33, son recursos que ya tienen un fin predeterminado (recursos condicionados). En Michoacán se ejercen a



través de diversos fondos. Con las aportaciones se busca que las organizaciones estatales fortalezcan su capacidad de respuesta y atención a diversas demandas.

- c. Apoyos extraordinarios de la Federación.
- d. Transferencias federales por convenio. Son ingresos que perciben las organizaciones del Estado por la suscripción de convenios de reasignación de recursos con la Federación para financiar programas coordinados.

3. Financiamientos.

- 4. Disponibilidad inicial. Recursos que no fueron gastados el año inmediato anterior.

Tabla 35. Fuentes de ingresos del Estado en Michoacán, 2015.

1. Ingresos propios	1.1. Impuestos: 1.1.1. Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos. 1.1.2. Impuesto sobre enajenación de vehículos de motor usados. 1.1.3. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. 1.1.4. Impuesto sobre servicios de hospedaje. 1.1.5. Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
	1.2. Contribución de mejoras. Cobros por beneficios derivados de la obra pública.
	1.3. Derechos. Contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado: 1.3.1. Derechos por servicios que se prestan periódicamente. 1.3.2. Derechos por servicios que se prestan eventualmente.
	1.4. Productos. Pagos recibidos por enajenación o arrendamiento de bienes patrimoniales, rendimientos de capital, venta de bienes muebles e inmuebles, venta de publicaciones del Periódico Oficial, venta de publicaciones oficiales, suministro de calcomanías y certificados para verificación vehicular de emisiones contaminantes, recuperación de primas de seguro por siniestros de vehículos automotores.
	1.5. Aprovechamientos: 1.5.1. Multas por infracciones. 1.5.2. Reintegros de recursos financieros no devengados por dependencias y entidades paraestatales. 1.5.3. Indemnizaciones por cheques no pagados por las instituciones bancarias y otras indemnizaciones a favor del Erario Estatal. 1.5.4. Recuperación de los costos por la realización de los procedimientos de adjudicación de contratos para la adquisición de bienes o servicios, o ejecución de obras públicas, 1.5.5. Ingresos que formen parte de los incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. 1.5.6. Aprovechamientos diversos.
	1.6. Ingresos por venta de bienes y servicios. Son los recursos propios que se obtienen por actividades de producción y/o comercialización de las organizaciones del Estado.
2. Participaciones federales: Ramo 28	2.1. Fondo General de Participaciones.
	2.2. Fondo de Fomento Municipal.
	2.3. Impuesto especial sobre Producción y Servicios.
	2.4. Fondo de Fiscalización y Recaudación.
	2.5. Fondo de Compensación.
	2.6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
	2.7. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
	2.8. 0.136% de la Recaudación Federal Participable (municipios fronterizos y marítimos).

3. Aportaciones federales: Ramo 33	3.1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
	3.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
	3.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
	3.4. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
	3.5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
	3.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos.
	3.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
	3.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
4. Apoyos extraordinarios de la Federación	Diversos fondos.
5. Transferencias federales por convenio	Recursos transferidos por parte de la Federación a través de convenios (instrumentos jurídicos), los cuales formalizan las atribuciones y responsabilidades de las organizaciones federales y de la entidad para la operación de procesos específicos. El convenio indica la cantidad de recursos. La materia de los convenios es diversa y amplia.
5. Financiamiento	5.1. Empréstitos internos de corto plazo.
	5.2. Empréstitos externos de largo plazo.
	5.3. Demás operaciones de endeudamiento.

Fuente: Ley de Hacienda de Michoacán (Poder Legislativo de Michoacán, 2016a), Ley de Coordinación Fiscal (Poder Legislativo Federal, 2016), Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental de Michoacán (Poder Legislativo de Michoacán, 2016b), Ley de Deuda Pública para Michoacán y sus Municipios (Poder Legislativo de Michoacán, 2016c).

Las organizaciones estatales, en específico la Secretaría de Finanzas y Administración (dependencia de la administración pública centralizada (Poder Ejecutivo)), para la planeación hacendaria, presenta anualmente al Congreso la Ley de Ingresos. Los diputados, una vez analizada y, en su caso modificada, otorgan la aprobación. Esta ley contiene las fuentes que fueron seleccionadas para financiar la operación de las organizaciones estatales.

En la tabla 36, se muestran los ingresos de las organizaciones estatales. El Estado de 2003 a 2015 obtuvo la mayoría de sus ingresos de las aportaciones federales (Ramo 33), que correspondieron en promedio al 58.15% de los ingresos totales; seguido de las participaciones (Ramo 28), que representaron el 29.64%; luego, de los ingresos propios (4.97%); posteriormente, del financiamiento (4.52%). El Estado también adquirió recursos de otras dos partidas: otros ingresos (2.07%) y disponibilidades iniciales (0.64%).

El Ramo 33 durante el periodo 2003-2015 tuvo un crecimiento moderado casi constante, creció 82.35%, solo registró una leve caída en 2008. El Ramo 28 presentó un

comportamiento zigzagueante, la máxima transferencia se hizo en 2012, los recursos de esta categoría aumentaron 76.73% de 2003 a 2015 (véase tabla 36).

Los ingresos propios también tuvieron aumentos y disminuciones como el Ramo 28, se incrementaron en conjunto 50.59%, la mayoría de los rubros de esta categoría crecieron de forma sustancial: impuestos directos e indirectos 71.49%, productos 247.31%, derechos 71.57%, y contribuciones de mejoras 270.90% (2005-2015). Los aprovechamientos tuvieron un decrecimiento de 89.04%. Las organizaciones estatales consiguieron sus ingresos propios principalmente de derechos (39.32%), impuestos directos e indirectos (37.04%) y aprovechamientos (15.80%). Los productos y las contribuciones de mejoras tienen valores bajos, de 7.50% y 0.03%, respectivamente (véase tabla 36).

El financiamiento creció de manera significativa de 2003 a 2015, las mayores cifras fueron en 2011 y 2012, su comportamiento fue intermitente, se presentaron lapsos con tendencias a la alza y otros con declives. De 2003 a 2009 los recursos por esta vía se incrementaron 100.06%, en 2011 se suscitó otro salto estratosférico de 290.85% con respecto a 2010. En 2014 y 2015 bajaron los ingresos por este renglón (véase tabla 36).

Tabla 36. Ingresos del Estado en Michoacán, 2003-2015 (pesos constantes).

Año / concepto	Impuestos directos e indirectos	Cuotas y aportaciones de seguridad social	Contribuciones de mejoras	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales (Ramo 28)	Aportaciones federales (Ramo 33)	Otros ingresos	Financiamiento	Disponibilidad inicial	Ingresos totales
2003	308,529,361.00	0.00	0.00	463,267,178.00	50,942,734.00	280,274,470.00	6,831,498,145.00	13,174,652,717.00	0.00	1,500,000,000.00	0.00	22,609,164,605.00
2004	311,172,603.35	0.00	0.00	373,437,691.12	64,985,192.28	280,073,818.10	6,949,234,643.69	14,456,951,502.08	0.00	356,027,305.81	0.00	22,791,882,756.43
2005	369,194,912.06	0.00	3,216,929.90	414,786,523.96	51,187,743.46	233,377,172.64	7,547,124,762.05	15,213,492,011.68	3,437,336.08	1,379,988,134.24	0.00	25,215,805,526.07
2006	472,258,610.59	0.00	1,475,009.91	559,143,282.05	114,296,434.82	214,578,739.31	8,420,951,347.09	15,719,581,950.75	1,067,968.88	286,090,267.22	987,234,992.45	26,776,678,603.07
2007	532,194,738.97	0.00	205,743.45	806,621,026.24	226,355,033.15	228,414,249.41	8,219,391,334.93	17,552,390,727.04	3,707,647,422.79	0.00	0.00	31,273,220,275.98
2008	495,642,053.22	0.00	1,374,277.19	578,819,148.29	147,889,847.84	358,133,444.27	10,034,119,051.91	19,382,817,052.38	22,161,949.55	0.00	1,149,657,862.49	32,170,614,687.14
2009	572,394,457.91	0.00	1,196,231.98	553,592,577.49	89,767,457.60	485,715,021.29	8,489,857,554.15	19,820,318,546.37	486,330,505.66	3,090,793,502.97	564,680,322.10	34,154,646,177.52
2010	548,573,753.07	0.00	1,084,544.08	561,054,451.54	77,997,538.54	472,257,590.18	9,788,428,399.92	20,115,072,405.95	2,806,478,921.87	1,374,543,256.02	0.00	35,745,490,861.17
2011	653,932,846.27	0.00	2,312,145.29	584,579,365.96	105,252,995.30	437,037,244.24	10,526,391,691.55	20,249,403,216.49	368,228,566.20	5,372,515,206.99	0.00	38,299,653,278.29
2012	873,705,332.58	0.00	1,153,437.85	995,399,634.14	117,722,894.34	78,223,351.23	12,735,724,767.02	20,311,658,765.19	1,183,295,848.17	0.00	0.00	36,296,884,030.52
2013	1,104,493,383.71	0.00	7,107,324.89	775,164,065.25	104,131,167.41	76,279,410.07	11,561,985,101.94	21,600,144,262.33	55,530,089.71	3,119,755,034.01	0.00	38,404,589,839.32
2014	1,003,510,785.41	0.00	38,563,376.37	793,197,340.58	246,868,516.43	22,865,277.71	11,904,403,928.81	23,801,813,218.02	102,865,811.32	1,331,940,935.51	0.00	39,246,029,190.16
2015	529,102,923.62	0.00	11,931,715.26	794,825,461.86	176,933,678.34	148,260,420.36	12,073,145,300.68	24,024,106,405.08	21,001,537.22	1,275,496,400.93	0.00	39,054,803,843.35

Nota. Deflatación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2017c).

### 5.3.2. Egresos estatales en Michoacán

El Presupuesto de Egresos de cada año, también aprobado por el Congreso, elaborado a iniciativa del Poder Ejecutivo, contiene la programación de gasto de las organizaciones del Poder Ejecutivo (dependencias y entidades), Legislativo, Judicial y de los organismos autónomos. El presupuesto además comprende las participaciones y aportaciones que se transferirán a los gobiernos municipales y la cantidad que se destinará para el pago de deuda estatal. El monto total del Presupuesto de Egresos debe ser igual al establecido en la Ley de Ingresos.

La implementación hacendaria de las organizaciones se pone en marcha con la operación del presupuesto, que incluye, entre otras actividades, la recaudación de ingresos, el ejercicio del gasto, la contabilización de los recursos utilizados y la presentación de la situación financiera ante las organizaciones competentes y los agentes sociales.

El ejercicio del gasto puede ser por diversos conceptos:

1. Gasto corriente, se refiere a los costos administrativos recurrentes, son gastos que no producen resultados más allá de lo inmediato.
  - a. Servicios personales (nómina).
  - b. Materiales y suministros. Toda clase de materiales necesarios para la operación ordinaria de las organizaciones estatales.
  - c. Servicios generales. Toda clase de servicios requeridos para la realización de las actividades ordinarias de las organizaciones estatales.
2. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, son gastos que no forman parte de los costos de operación, ni tienen efectos sobre el aparato administrativo.
3. Inversión de capital, se utiliza para adquirir, mantener y/o mejorar bienes inmuebles o infraestructura física, pretenden incidir positivamente a largo plazo. La inversión de las organizaciones estatales reúne varias características: no son bienes destinados al consumo, tienen una duración previsiblemente superior al

ejercicio presupuestal, son susceptibles de inclusión en inventario y son erogaciones previsiblemente no reiterativas.

- a. Bienes muebles, inmuebles e intangibles.
  - b. Inversión pública.
  - c. Inversiones financieras y otras provisiones.
4. Recursos asignados a municipios. Las participaciones y aportaciones federales van primero de la Federación hacia las entidades, luego cada entidad debe transferir al menos el 20% del total recibido hacia sus municipios, con los criterios que la misma entidad defina.
  5. Otros egresos.
  6. Deuda pública: pago de amortizaciones e intereses.
  7. Disponibilidad final.

En la tabla 37, se muestran los egresos de las organizaciones estatales en Michoacán. El Estado concentró la mayor parte de sus gastos en partidas corrientes de 2003 a 2015, en específico destinó el 50.04%. La nómina de los agentes estatales (servicios personales) correspondió al 45.36%, los materiales y suministros ocuparon 1.33%, y los servicios generales 3.35%. El crecimiento del gasto corriente fue permanente e ininterrumpido, aumentó 30.29% de 2003 a 2015. La nómina de los agentes estatales subió 53.38%.

La segunda salida de recursos se presentó en las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (20.70%). El destino de estos recursos no es supervisado de forma estricta por el Poder Legislativo, los agentes estatales tienen la oportunidad de orientarlo con cierta libertad. Esta partida subió 137.42% de 2003 a 2015 (véase tabla 37).

La tercera aplicación del gasto se hizo en asignaciones de recursos a las organizaciones municipales (15.39%). Este renglón creció 182.61% de 2003 a 2015. La cuarta ejecución correspondió a inversión productiva (10.07%), sus valores presentaron aumentos y disminuciones. En 2015 tuvo una caída profunda, incluso, ese año registra la cifra más baja del periodo 2003-2015, disminuyó 549.27% con relación al 2014 (véase tabla 37).

El pago de deuda (amortizaciones e intereses), que es la quinta aplicación, ocupó un lugar preponderante en los egresos del Estado, correspondió a 3.38% de 2003 a 2015. El crecimiento de esta línea durante el periodo fue de 529.54%. A partir de 2010, el pago de la deuda se disparó, subió 157.07% con base en 2010. En los siguientes años volvió a subir, el máximo valor se ubica en 2013 (véase tabla 37).

La adquisición de bienes muebles e inmuebles tienen poca significancia en los egresos del Estado (0.36%). Las inversiones financieras también tienen un papel bajo en los gastos de las organizaciones estatales de Michoacán (0.04), solo hay inversiones en 2003 y 2015. La existencia de disponibilidades finales en la mayoría de los años analizados refleja, hasta cierto punto, ineficiencia en la operación de las organizaciones (véase tabla 37).

Tabla 37. Egresos del Estado en Michoacán, 2003-2015 (pesos constantes).

Año / Concepto	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	Inversión pública	Inversiones financieras y otras provisiones	Recursos asignados a municipios	Otros egresos	Deuda pública	Disponibilidad final	Egresos totales
2003	11,210,338,896.00	424,115,827.00	655,479,888.00	4,446,516,019.00	105,926,853.00	1,551,235,676.00	25,242,447.00	3,717,228,248.00	0.00	151,930,335.00	321,150,416.00	22,288,014,189.00
2004	11,467,499,273.93	403,990,034.35	668,169,461.18	3,248,037,150.23	82,657,810.49	2,894,839,845.37	0.00	3,740,524,989.80	0.00	286,164,191.08	0.00	22,791,882,756.43
2005	12,191,750,924.81	348,464,134.15	711,740,273.42	3,239,448,474.00	132,455,075.41	3,112,592,621.32	0.00	4,046,775,690.91	0.00	405,327,985.01	1,027,250,347.04	24,188,555,179.03
2006	13,003,675,601.79	358,678,036.17	939,853,155.77	4,822,491,441.23	327,405,080.13	2,496,971,834.89	0.00	4,385,294,832.32	0.00	442,308,620.77	0.00	26,776,678,603.07
2007	13,906,670,096.41	445,545,389.55	1,279,192,592.72	6,431,519,296.18	166,383,355.05	2,768,336,176.83	0.00	4,497,193,456.53	0.00	553,670,757.87	1,224,709,154.82	30,048,511,121.14
2008	14,519,160,890.68	300,660,565.38	1,018,739,457.15	7,609,823,197.58	49,441,114.13	2,471,001,606.10	0.00	5,124,849,990.11	0.00	492,078,479.54	584,859,386.50	31,585,755,300.67
2009	14,982,287,927.36	471,205,100.66	1,062,212,410.23	7,756,979,543.22	102,390,163.60	4,114,881,956.60	0.00	5,026,759,133.52	0.00	637,929,942.33	0.00	34,154,646,177.52
2010	15,389,021,380.40	514,990,649.97	1,090,834,867.89	7,328,914,248.46	112,718,173.66	4,662,482,425.68	0.00	5,006,612,604.35	0.00	1,639,916,510.75	0.00	35,745,490,861.16
2011	15,824,433,630.71	425,500,791.04	1,154,971,748.34	7,965,328,721.18	64,720,027.95	4,555,222,936.47	0.00	5,484,795,464.29	0.00	1,825,579,689.02	999,100,269.29	37,300,553,009.00
2012	15,994,395,473.36	317,513,724.51	1,253,025,164.51	7,061,922,854.42	71,179,923.47	2,955,780,362.41	0.00	5,207,488,031.36	0.00	2,271,337,596.82	1,164,240,899.67	35,132,643,130.86
2013	16,177,161,746.12	471,493,025.58	1,179,193,317.22	7,207,575,347.73	100,107,482.07	4,313,452,173.45	0.00	5,446,636,330.16	0.00	3,437,445,839.22	71,524,577.77	38,333,065,261.55
2014	16,816,380,703.68	500,287,262.47	1,013,574,440.11	8,448,845,127.80	86,090,545.48	5,178,242,454.63	0.00	5,564,345,584.37	0.00	961,422,634.67	676,840,436.93	38,569,188,753.21
2015	17,194,386,176.48	552,787,303.54	1,923,602,848.37	10,556,747,866.90	116,784,416.46	797,551,475.37	168,411,861.10	6,788,072,850.09	0.00	956,459,045.05	0.00	39,054,803,843.36

Nota. Deflatación con base en 2003.

Fuente: Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2017c).



### 5.3.3. Indicadores financieros para Michoacán, 2003-2015

#### 5.3.3.1. Autonomía financiera del Estado, 2003-2015

Las organizaciones estatales entraron en quiebra financiera durante el periodo 2003-2015, la quiebra se acentuó en la última gubernatura (2012-2015). La autonomía en gasto burocrático, por ejemplo, fue de 11.01% (dato promedio) (véase tabla 38). Las organizaciones sólo cubrieron en ese porcentaje, que es muy bajo, la nómina de sus agentes con ingresos propios. La parte faltante se saldó con participaciones federales. La suma de ingresos propios y participaciones federales, cuyo resultado indica los ingresos de libre aplicación con que cuenta el Estado, no fueron, por tanto, suficientes para completar el pago. Las organizaciones tuvieron que recurrir a ingresos extraordinarios de la Federación, también existe la sospecha de desvío de recursos etiquetados de las aportaciones para saldar la nómina. Fuentes oficiales y oficiosas señalan sustracción ilegal de recursos orientados para pensiones de agentes estatales, para infraestructura convenida con municipios, para programas de salud, para programas del Poder Judicial, para becas educativas, para subsidiar organismos autónomos.

La autonomía operativa de las organizaciones del Estado, de igual manera, fue muy baja, pues sólo se cubrió el 9.99% (dato promedio) del gasto corriente con ingresos propios. Las participaciones federales nuevamente permitieron saldar parte del gasto de operación estatal. Los datos que están por abajo del promedio se presentaron de 2003 a 2006, en 2008, 2010 y 2015. Este último año presenta la cifra más baja de toda la serie: 8.44%. La autonomía operativa cayó 5.91% de 2003 a 2015 (véase tabla 38).

La autonomía financiera fue de 4.95%. Los ingresos propios abarcan muy poco de los ingresos totales. Poco más de la mitad de los datos del periodo (7 de 13) están por debajo de la media, el mayor descenso fue en 2015 (4.25%). La autonomía financiera disminuyó 12.91% de 2003 a 2015. Las organizaciones estatales prácticamente quedaban paralizadas y, siguen quedando paralizadas, sin la llegada de los recursos

federales. La dependencia de las transferencias (participaciones y aportaciones) fue de 88.03% (véase tabla 38).

#### 5.3.3.2. Capacidades de operación del Estado, 2003-2015

La capacidad de inversión de las organizaciones (adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública; e inversiones financieras y otras previsiones) fue en promedio 10.54% de 2003 a 2015 (véase tabla 38). Las inversiones no fueron hechas con ingresos propios ni con participaciones, se realizaron casi en su totalidad con aportaciones. Hacerlas con este tipo de recursos indica, hasta cierto punto, que las inversiones en la entidad fueron decididas principalmente por la Federación, ya que son transferencias etiquetadas. Otra pequeña parte de las inversiones se realizaron con recursos provenientes del financiamiento obtenido.

La capacidad operativa señala que el 69.68% del gasto corriente fue cubierto con recursos de libre disposición de las organizaciones estatales de 2003 a 2015 (véase tabla 38). Parte del faltante se saldó con ingresos extraordinarios de la Federación. La operación de los procesos de las organizaciones dependió de estos ingresos, cuya llegada fue a destiempo. Algunos procesos se interrumpieron.

El costo burocrático fue alto. Las organizaciones estatales en promedio destinaron 45.89% de los egresos totales para el pago de servicios personales. El costo de operación se mantuvo en 50.58% en el periodo 2003-2015 (véase tabla 38). Poco más de la mitad de los egresos totales se orientó para servicios generales, servicios personales, así como para materiales y suministros (gasto corriente).

#### 5.3.3.3. Deuda del Estado, 2003-2015

En Michoacán, de 2003 a 2015, el peso de la deuda en ingresos totales fue en promedio 4.34%. En 2011 se presentó el valor más alto, 14.03%, 2009 y 2013 representaron también puntos críticos, los valores fueron de 9.05% y 8.12%, respectivamente (véase tabla 38). La mayoría de la deuda contraída fue a corto plazo. ¿Por qué se produjo el

endeudamiento?, ¿A dónde se destinaron los recursos obtenidos? Rivera (2013, s/p) explica que todavía no se sabe con certeza las respuestas de ambas preguntas, señala la presunta existencia de irregularidades, las cuales van desde la adquisición de créditos sin cumplir los requisitos establecidos en las instituciones, hasta manejo anómalo de cuentas bancarias. El destino de los recursos quizá se centró en la liquidación de gasto corriente, en finiquitar obras inconclusas y/o en pagar acreedores de las organizaciones. El peso de la deuda (amortizaciones más intereses) con respecto a ingresos de libre disposición en 2013 fue de 25.22% (cifra más alta de la serie) (véase tabla 38).

Las gubernaturas vinieron heredando volúmenes de adeudos altos y desórdenes financieros en el manejo de gasto corriente que limitaron el quehacer de las organizaciones estatales, muchos de sus programas quedaron restringidos en recursos. Se rumora la existencia de acuerdos ocultos entre los gobernadores para no presentar formalmente las anomalías financieras ante las organizaciones del Poder Judicial. El Poder Legislativo, por su parte, según Rivera (2013, s/p), parecía que soslayaba las irregularidades del Poder Ejecutivo. El mismo Poder Legislativo sufría y, sigue sufriendo, desórdenes financieros y operativos que impedían que realizara con efectividad sus acciones de fiscalización.

El Estado produce bienes-servicios para satisfacer necesidades y expectativas materiales del conjunto de agentes, esto implica que sea un Estado financiero (Aguilar, 2009, p. 193). Su legitimidad depende directamente de la disposición de recursos y de la capacidad de gasto para responder a las demandas. El Estado en Michoacán llegó a su límite en legitimidad, pues su autonomía financiera y su capacidad operativa fueron muy bajas y, en contraste, su nivel de endeudamiento fue alto. Las demandas de los agentes rebasaron las capacidades de gasto. La condición financiera de las organizaciones estatales provocó efectos económicos negativos en el periodo analizado.

Tabla 38. Indicadores financieros para Michoacán, 2003-2015.

Año / Concepto	Autonomía en gasto burocrático	Autonomía financiera	Autonomía operativa	Capacidad de inversión	Capacidad operativa	Costo burocrático	Costo de operación	Dependencia de aportaciones	Dependencia de participaciones	Peso del financiamiento en ingresos totales	Peso de la deuda en egresos totales	Peso de la deuda en ingresos de libre disposición
2003	9.84	4.88	8.97	7.55	64.56	50.30	55.14	58.27	30.22	6.63	0.68	1.91
2004	8.98	4.52	8.21	13.06	63.63	50.31	55.02	63.43	30.49	1.56	1.26	3.59
2005	8.79	4.25	8.09	13.42	65.04	50.40	54.79	60.33	29.93	5.47	1.68	4.70
2006	10.47	5.09	9.52	10.55	68.40	48.56	53.41	58.71	31.45	1.07	1.65	4.52
2007	12.90	5.74	11.48	9.77	64.06	46.28	52.02	56.13	26.28	0.00	1.84	5.53
2008	10.89	4.92	9.99	7.98	73.34	45.97	50.14	60.25	31.19	0.00	1.56	4.24
2009	11.36	4.99	10.31	12.35	61.71	43.87	48.36	58.03	24.86	9.05	1.87	6.26
2010	10.79	4.65	9.77	13.36	67.37	43.05	47.54	56.27	27.38	3.85	4.59	14.32
2011	11.27	4.66	10.24	12.39	70.72	42.42	46.66	52.87	27.48	14.03	4.89	14.83
2012	12.92	5.69	11.76	8.62	84.27	45.53	50.00	55.96	35.09	0.00	6.47	15.34
2013	12.78	5.38	11.60	11.51	76.45	42.20	46.51	56.24	30.11	8.12	8.97	25.22
2014	12.52	5.36	11.48	13.65	76.43	43.60	47.53	60.65	30.33	3.39	2.49	6.86
2015	9.66	4.25	8.44	2.77	69.82	44.03	50.37	61.51	30.91	3.27	2.45	6.96
<b>Promedio</b>	11.01	4.95	9.99	10.54	69.68	45.89	50.58	58.36	29.67	4.34	3.11	8.79

Nota. Deflatación con base en 2003.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la tabla 36 y 37.

# **Capítulo 6.**

## **Medición del tamaño del Estado, Michoacán, 2003- 2015**

### 6.1. Principales indicadores del tamaño del Estado

La medición del tamaño del Estado es útil porque permite identificar las acciones económicas que están haciendo las organizaciones estatales y mostrar el modelo que predomina en el desarrollo del proceso económico. Cualquier medición del tamaño del Estado, no obstante, es arbitraria, pues el resultado depende del modelo económico que se considere como referencia, no depende de la apreciación valorativa de algún agente. El Estado planificador limitado del MMKs, por ejemplo, resulta amplio desde las bases del MCI, que exige un Estado mínimo. Hay diversas variables para medir el tamaño del Estado (Ayala, 2000, pp. 423-427; Ayala 2001, pp. 91-93, 142):

1. Uso de recursos (trabajo, tierra, capital) por parte de las organizaciones del Estado. La medición por esta vía se vincula con la asignación de recursos en un marco de escasez y restricciones presupuestarias.
2. Nivel de gasto asentado en los documentos contables estatales. Los indicadores empleados en esta categoría vinculan el nivel de gasto en diversos rubros con el PIB. El PIB se utiliza como denominador porque representa en precios de mercado los bienes-servicios producidos con la puesta en marcha del proceso económico durante un periodo determinado. Los indicadores son:
  - a. Gasto total del Estado con respecto al Producto Interno Bruto (PIB).<sup>27</sup>
  - b. Gasto corriente del Estado en comparación con el PIB.
  - c. Gasto de capital del Estado (inversión para creación de infraestructura) con respecto al PIB.
  - d. Deuda del Estado en relación con el PIB.
  - e. Gasto per cápita del Estado con base en el PIB per cápita.
3. Nivel de ingresos registrado en los documentos contables:
  - a. Ingresos totales del Estado en comparación con el PIB.
  - b. Transferencias recibidas en relación con el PIB.
  - c. Ingresos fiscales en función del PIB.
  - d. Déficit fiscal con base en el PIB.
4. Cuantía de las propiedades del Estado.

---

<sup>27</sup> En la medición del tamaño del Estado con base en gasto del Estado y PIB es necesario apreciar la diferencia entre cantidades nominales (precios corrientes) y cantidades reales (precios constantes).

5. Nivel de producción de bienes-servicios del Estado con respecto al PIB.
6. Número de agentes del Estado empleados en sus organizaciones en función de la Población Económicamente Ocupada.

Los indicadores más empleados para conocer el tamaño del Estado son los que relacionan gasto con PIB. El gasto funciona como reflector directo de las acciones estatales, ofrecen una primera aproximación sobre el grado de participación estatal en el proceso económico. Los programas de gasto, en sí, constituyen el instrumento más poderoso a disposición del Estado para influir en la asignación de recursos, así como en la distribución de los ingresos (Ayala, 2001, p. 141; Blanchard, Amighini y Giavazzi, 2012, p. 44, Stiglitz, 1988).

## **6.2. Tamaño del Estado en Michoacán, 2003-2015**

El gasto estatal total con relación al PIB, siguiendo la tabla 39, en 2003, fue de 0.1275, en 2006 aumentó a 0.1317, en 2008 siguió incrementándose. En el siguiente año (2009) se presentó una subida estrepitosa, de 0.1400 pasó a 0.1615, el crecimiento fue de 13%. El dato más alto del periodo 2003-2015 ocurrió en 2010, fue de 0.1624, siguieron decrementos en 2011 y 2012, los datos fueron de 0.1571 y 0.1463, respectivamente. En 2013 volvió a presentarse una subida considerable, la relación aumentó a 0.1606. En los dos años posteriores vinieron disminuciones ligeras, pero fueron valores mayores al dato de 2012 (0.1463), que es el año donde se presentó el valor más bajo del periodo 2009-2015 (véase tabla 39). El gasto total estatal, por tanto, creció más que el PIB de 2003 a 2015. A partir de 2009 comenzaron a presentarse datos altos. El tamaño del Estado en Michoacán en la relación gasto total - PIB aumentó 19.45%.

El gasto corriente con respecto al PIB fue de 0.0703 en 2003, surgieron decrementos en los dos años siguientes, a partir de 2006 se mantuvo prácticamente una línea ascendente hasta 2015, el valor más alto se presentó en 2009 (0.0781). El comportamiento de esta relación coincide con los movimientos de la relación entre gasto total con PIB (véase tabla 39). El gasto corriente, por consiguiente, en el periodo

2003-2015, creció más que el PIB. El 2009 vuelve a presentarse como año clave. Siguiendo este rubro de gasto, el tamaño del Estado en Michoacán aumentó 9.10%.

El gasto de capital (inversión pública) con base en el PIB fue de 0.0096 en 2003, tuvo aumentos en 2004 y 2005, sus valores fueron de 0.0160 y 0.0169, respectivamente. En 2008 y 2012 tuvo valores por debajo de estas cifras. La caída más estrepitosa se presentó en 2015, su valor fue de 0.0042 (véase tabla 39). De 2003 a 2015, el gasto de capital creció muchos menos que el PIB, la relación cayó 56.25%. La relación todavía se desplomó más al comparar de 2010 a 2015, la caída fue de 81.65%. El comportamiento del gasto de capital-PIB fue contrario al comportamiento del gasto total-PIB y del gasto corriente-PIB. Los movimientos del gasto total-PIB señalan que la influencia del Estado vía externalidades positivas en los procesos económicos de Michoacán fue cayendo. La proporción de gasto de capital con respecto a gasto total refleja un Estado poco influyente en materia económica. Con base en el gasto de capital/PIB, el tamaño del Estado de Michoacán disminuyó.

Tabla 39. Relación del gasto estatal con el PIB, Michoacán, 2003-2015.

Año	Gasto total / PIB	Gasto corriente / PIB	Gasto de capital / PIB	Pago de deuda pública / PIB	(Gasto total / PIB) / población
2003	0.1275	0.0703	0.0096	0.0009	3.027
2004	0.1227	0.0675	0.0160	0.0016	2.906
2005	0.1257	0.0689	0.0169	0.0022	2.968
2006	0.1317	0.0703	0.0139	0.0023	3.092
2007	0.1384	0.0720	0.0135	0.0028	3.225
2008	0.1400	0.0702	0.0112	0.0024	3.230
2009	0.1615	0.0781	0.0199	0.0033	3.685
2010	0.1624	0.0772	0.0217	0.0080	3.673
2011	0.1571	0.0733	0.0195	0.0084	3.523
2012	0.1463	0.0731	0.0126	0.0103	3.254
2013	0.1606	0.0747	0.0185	0.0154	3.545
2014	0.1531	0.0728	0.0209	0.0041	3.354
2015	0.1523	0.0767	0.0042	0.0040	3.313

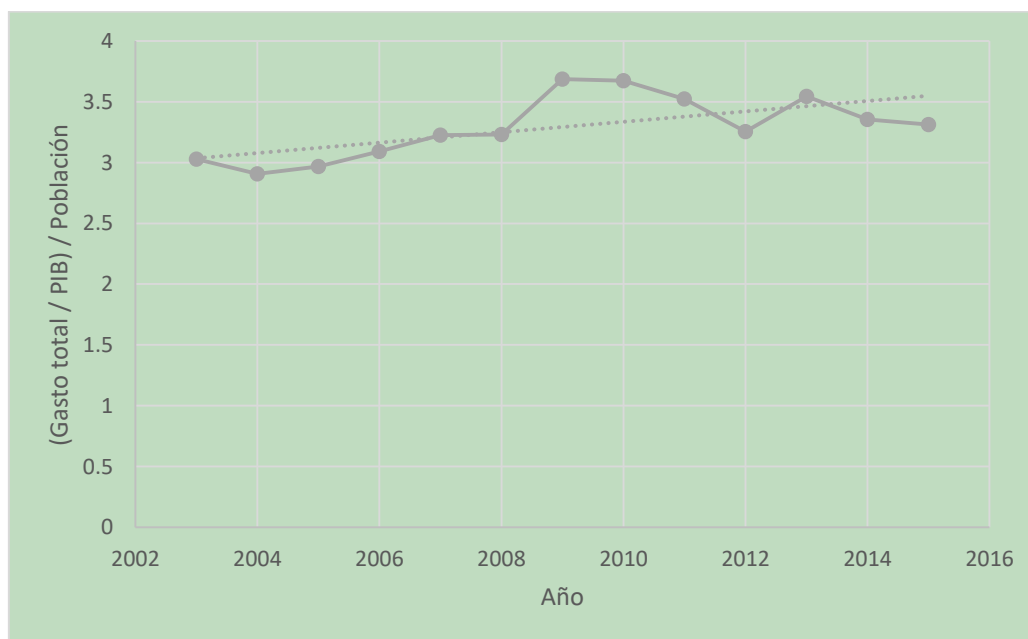
Fuente: elaboración propia con base en datos de la tabla 13, 15 y 35.



El pago de deuda estatal (amortizaciones más intereses) con respecto al PIB, de 2003 a 2015, creció 363.3%. De 2010 a 2013 se presentaron valores estratosféricos, el valor más alto fue en 2013 (0.0154) (véase tabla 39). Otra vez, el 2009 apareció como año detonante. El pago de la deuda fue mucho mayor que el aumento del PIB. Atendiendo entonces la relación de pago de deuda estatal con PIB, el tamaño del Estado en Michoacán aumentó.

La vinculación de gasto total, PIB y población permite obtener de manera más precisa el comportamiento del tamaño del Estado. Los tres indicadores están altamente relacionados y en movimiento constante, la dinámica de uno afecta la dinámica de los otros dos. En 2003, el valor del gasto total sobre el PIB, ambos per cápita, fue de 3.027, el año siguiente hubo una disminución mínima (2.906), a partir de 2004 hasta 2009 se presentaron crecimientos ininterrumpidos. La cifra más alta de toda la serie se ubicó en 2009. En 2010 ocurrió una ligera caída, luego siguieron valores hasta 2015 que no se alejaron mucho del dato de 2009 (véase tabla 39 y figura 13). El gasto total per cápita durante el periodo 2003-2015 creció, por ende, más que el PIB per cápita. En esta razón financiera, el tamaño del Estado en Michoacán aumentó 10.94%, la línea de tendencia fue ascendente (véase figura 13).

Figura 13. Tamaño del Estado vía gasto total per cápita / PIB per cápita.



Fuente: elaboración propia con base en tabla 39.

El tamaño del Estado en Michoacán aumentó de 2003 a 2015 al considerar gasto total/PIB, gasto corriente/PIB, deuda pública/PIB y gasto total per cápita/PIB per cápita. El crecimiento del gasto en sus diversos rubros fue mayor al crecimiento que tuvo el PIB. Tomando como base el gasto de capital/PIB, el tamaño del Estado disminuyó. Sin embargo, los resultados obtenidos con gasto total y con gasto total per cápita incluyen los gastos de capital. Esto indica que los gastos de capital ocupan una proporción pequeña en el gasto total (véase tabla 37 en p. 163). Las cifras de gasto total/PIB y gasto total per cápita/PIB per cápita indican en forma concluyente que el tamaño del Estado en Michoacán aumentó. Los gastos relacionados con la operación de las organizaciones estatales son principalmente los que provocaron que el gasto total aumentara (véase tabla 37 en p. 163).

### 6.3. Variables explicativas del crecimiento del tamaño del Estado

El ingreso per cápita de los agentes constituye la variable más significativa en el crecimiento del gasto estatal, la mayoría de los modelos listados en la categoría de fuentes externas del Estado que provocan el crecimiento del tamaño del aparato estatal sitúan al ingreso per cápita en el centro. La productividad de las organizaciones del Estado, por su parte, es la variable de mayor importancia en las fuentes internas del Estado que generan aumentos del gasto estatal. Todos los modelos encasillados en esta categoría derivan en la productividad. A través del algoritmo de Saaty, se determinó que el conjunto de modelos que explican el crecimiento del tamaño del Estado otorgan mayor relevancia al ingreso de los agentes sociales (37.90%) y a la productividad estatal (41.40%) (véase subtema 3.4, p. 116 y tabla 14 en p. 122).

#### 6.3.1. Ingreso laboral real per cápita de los agentes sociales en Michoacán, 2003-2015

En la figura 14, se muestra el poder adquisitivo del ingreso laboral per cápita en Michoacán, es decir, el ingreso laboral real por agente. Este indicador tuvo un comportamiento zigzagueante de 2003 a 2015 en la entidad. En 2003 reflejó una cantidad de \$16,641.24, ascendió durante los siguientes 4 años, obtuvo cuantías de \$17,835.07 en 2004, \$17,835.07 en 2005, \$18,504.34 en 2006 y \$19,517.28 en 2007. En

2008 cayó ligeramente (\$19,300.22) con respecto a 2007. El dato más bajo se presentó en 2009, los ingresos se desplomaron, su valor fue de \$16,080.51, menor al monto de 2003, descendió 16.68%. De 2010 a 2015 repuntó ligeramente, pero los valores de 2010, 2011, 2012 y 2013 son menores a la mayoría de las cifras alcanzadas antes de 2009. El máximo dato de la serie se suscitó en 2014 (\$19,661.99). Los datos presentados en este indicador son menores al promedio nacional. Con base en la dinámica de los ingresos laborales reales se deduce, hasta cierto punto, que Michoacán no experimentó de 2003 a 2015 procesos económicos expansivos.

Figura 14. Ingreso laboral real per cápita anual, Michoacán, 2003-2015.



Nota. Datos aproximados. Cada punto de la serie representa el promedio de los cuatro trimestres de un año. No hay datos de dos años, se recurrió a datos medios.

Fuente: elaboración propia con base en datos del CONEVAL (2018).

### 6.3.2. Productividad de las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015

La productividad tiene relevancia en la operación de las organizaciones estatales. La medición de la productividad del Estado, para Mostajo (2000, p. 11), contribuye, desde una perspectiva microeconómica, al control, análisis y crecimiento de la misma productividad, al permitir proyectar la reducción de costos, aumentar los niveles de

producción y mejorar la calidad de bienes-servicios ofertados. Desde el ámbito de la macroeconomía, el crecimiento de la productividad puede reducir el déficit estatal.<sup>28</sup>

La productividad señala el nivel de producción que se obtiene con una combinación de insumos determinada. Se trata de productividad multi-factor (PM). La productividad también indica el grado de producción con un insumo. Se trata de productividad parcial (PP). Los insumos o factores de producción se clasifican en cuatro grupos: 1) trabajo, 2) capital (bienes de capital), 3) inversión, y 4) materias primas. La PM, evidentemente, es un indicador más completo y preciso que la PP. La mayoría de estudios se orientan hacia PP, utilizando el insumo trabajo: productividad del trabajo (PT) (Mostajo, 2000, p. 12).<sup>29</sup>

#### 6.3.2.1. Producción de las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015

Para el caso de Michoacán, la producción estatal se registra principalmente en tres sectores del Sistema de Cuentas Nacionales de México:

1. Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales (sector 93). Las organizaciones de este sector realizan actividades propias del Estado, sin tener fines de lucro, su financiamiento es a través de impuestos, cuotas, derechos y recuperaciones. Estas organizaciones se dedican principalmente al establecimiento de leyes, administración y aplicación de recursos estatales, fomento del desarrollo económico, impartición de justicia, seguridad y orden público, preservación del

---

<sup>28</sup> La medición de la productividad del Estado tiene una serie de dificultades relacionadas con las propias características de las acciones de las organizaciones estatales (Mostajo, 2000, p. 12): 1) complejidad en la valoración de algunos bienes y servicios estatales (seguridad pública, por ejemplo), 2) existencia de programas con más de un objetivo, 3) existencia de programas con efectos económicos no relacionados directamente con el objetivo principal de éstos, 4) la información estadística la mayoría de las veces no cubre oportuna ni adecuadamente a todas las organizaciones estatales, 5) la falta de transparencia dificulta la realización de análisis objetivos, consistentes y completos.

<sup>29</sup> Mientras que la productividad hace referencia a la producción que se obtiene con una combinación de insumos determinada o con cierto nivel de un insumo, la eficiencia mide ese mismo nivel de producción, pero en relación con los insumos que se utilizan para conseguir dicha producción. Así, el grado de eficiencia tiene un nexo directo con el nivel máximo de producción que es posible obtener con insumos escasos. La eficiencia del Estado puede analizarse en tres dimensiones complementarias: eficiencia de escala, de alcance y la eficiencia-X. La eficiencia de escala evalúa si se está trabajando con un nivel eficiente de bienes-servicios (nivel de la producción). La eficiencia de alcance evalúa si se está trabajando con una combinación eficiente de bienes-servicios (composición de la producción). La eficiencia-X evalúa si se está utilizando eficientemente los insumos (Mostajo, 2000, p. 14).

medio ambiente, administración de organizaciones estatales para el bienestar social, relaciones exteriores, organización y operación del sistema electoral, generación de estadísticas, regulación de políticas demográficas, administración de industrias estratégicas, administración de comunicaciones y transportes, regulación y vigilancia del sistema de precios y de prácticas comerciales, manejo de residuos y desechos, remediación y desazolve de drenajes, combate y extinción de incendios, rescate de lesionados en emergencias, y relaciones diplomáticas (INEGI, 2008, p. 573):

2. Servicios educativos (sector 61). Las organizaciones de este sector atienden la demanda educativa en todos los niveles y modalidades, así como las actividades de investigación, cultura y deporte (Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), 2010, p. 173). La mayor parte de los servicios educativos contabilizados en el PIB son brindados por el Estado.
3. Servicios de salud y asistencia social (sector 62). Las organizaciones enmarcadas en este sector prestan diversos servicios médicos. La asistencia social está asociada con actividades que atienden problemas que impiden la satisfacción adecuada de las necesidades básicas de los agentes. El Estado y, en mucho menor medida, algunas organizaciones no gubernamentales, desarrollan la asistencia social. Una pequeña parte de los servicios médicos contabilizados en el PIB son ofertados por agentes económicos.

El sector 93 es operado prácticamente en su totalidad por funcionarios y burócratas. En los servicios educativos están consideradas las actividades de los docentes en las escuelas públicas de cualquier nivel en la entidad, así como el personal administrativo que labora en las organizaciones estatales orientadas a la gestión educativa. En el sector de servicios de salud y asistencia social se contemplan los diversos agentes médicos que efectúan acciones profesionales en cualquier tipo de centro de salud con financiamiento estatal y el personal administrativo de gestión en salud. Los docentes y los agentes médicos no son considerados agentes políticos, no se listan, por ende, en la categoría de funcionarios estatales o burócratas. El personal administrativo sí forma parte de los agentes políticos.

En promedio, el 49.56% de la producción total de las organizaciones estatales en Michoacán durante el periodo 2003-2015 correspondió a los servicios educativos, siguieron las actividades del sector 93, que ocuparon el 33.88%. La producción de servicios de salud y asistencia social con respecto al total fue de 16.56% (véase tabla 40). La producción estatal, en su conjunto, creció de manera ininterrumpida de 2005 a 2011. El decrecimiento de 2012 se prolongó hasta 2013. En el 2012 fue porque cayeron los servicios educativos y en el 2013 debido a que bajaron las actividades del sector 93 y los servicios de salud y asistencia social. El mayor dato de la serie se presentó en 2015. No hubo aumentos estrepitosos de un año a otro. El crecimiento de la producción de 2003 a 2015 fue de 15.18% (véase tabla 40).

Tabla 40. Producción del Estado en Michoacán, 2003-2015 (pesos constantes, millones de pesos).

Año	Sector 93. Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	Sector 61. Servicios educativos con financiamiento estatal	Sector 62. Servicios de salud y asistencia social con financiamiento estatal	Producción estatal total
2003	15,741	23,491	8,606	47,838
2004	15,459	24,581	8,567	48,606
2005	15,400	23,881	8,284	47,565
2006	15,983	23,892	9,055	48,930
2007	16,234	24,630	8,934	49,799
2008	16,400	24,917	8,826	50,144
2009	17,530	25,353	8,613	51,495
2010	18,199	26,313	8,266	52,779
2011	18,333	26,592	8,112	53,037
2012	18,816	25,999	8,105	52,920
2013	18,370	26,514	7,809	52,693
2014	18,783	26,810	8,107	53,701
2015	19,922	26,433	8,746	55,102

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2018).

La producción del sector 93 no tuvo cambios bruscos. De 2006 hasta 2012 creció de manera constante; después del decrecimiento de 2013 hubo recuperación inmediata, el valor más alto se alcanzó en 2015. La producción de este sector aumentó 26.56% de 2003 a 2015. Se trata del sector que más creció en producción estatal. Los servicios educativos, por su parte, tuvieron un comportamiento zigzagueante, sin movimientos drásticos. De 2005 a 2011 aumentó la producción de este sector de forma permanente,

es el único periodo con tendencia ascendente clara. El dato más alto se presentó en 2014, pero es una cifra muy semejante a las reportadas en 2010, 2011, 2013 y 2015. El sector aumentó 12.52% de 2003 a 2015. Los servicios de salud y asistencia social crecieron muy poco, sólo 1.62%. La tendencia de su producción prácticamente correspondió a una línea recta con leves altibajos (véase tabla 40).

#### 6.3.2.2. Personal ocupado en las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015

El 59.96% (cifra promedio) del personal de las organizaciones estatales en Michoacán se ocupa en servicios educativos, el 31.77% en el sector 93, y el 8.27% en servicios de salud y asistencia social. El personal ocupado, en su conjunto, creció de manera permanente durante todo el periodo, no se presentó ningún decrecimiento. El mayor dato de la serie obviamente se registró en 2015. Los mayores aumentos de población ocupada fueron en 2005 (1.94%) y 2010 (1.21%). Las acciones estatales requirieron para 2015 a 103955 personas, clasificadas en funcionarios, burócratas, docentes, médicos, y diversos trabajadores especializados en varias ramas de la educación y salud. El crecimiento de la población ocupada de 2003 a 2015 fue de 12.9% (véase tabla 41).

Tabla 41. Personal ocupado en las organizaciones estatales, Michoacán, 2003-2015.

Año	Sector 93. Personal ocupado en actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	Sector 61. Personal ocupado en servicios educativos con financiamiento estatal	Sector 62. Personal ocupado en servicios de salud y asistencia social con financiamiento estatal	Personal ocupado total
2003	27867	56347	7864	92078
2004	27982	57424	7854	93260
2005	30015	58364	7983	96362
2006	30551	58190	8024	96765
2007	31184	59329	8126	98639
2008	32300	60029	8221	100550
2009	32525	60129	8283	100937
2010	33011	60798	8354	102163
2011	33136	60919	8415	102470
2012	33400	61322	8462	103184
2013	33213	61481	8511	103205
2014	33357	61592	8545	103494
2015	33594	61780	8581	103955

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2018).

El personal ocupado del sector 93 creció de forma constante de 2003 a 2012, sin cambios bruscos. El decrecimiento de 2013 fue bajo. El valor más alto de la serie se registró en 2015. El personal ocupado de este sector aumentó 20.55% de 2003 a 2015 (véase tabla 41). El sector 93 subió más que los otros dos sectores en este renglón. Los servicios educativos crecieron 9.64% y los servicios de salud y asistencia social aumentaron 9.11%. El sector 93 superó en crecimiento de población ocupada, por ende, al sector educativo en 113% y al sector de salud y asistencia social en 125%.

El sector educativo en personal ocupado tuvo un comportamiento ascendente prácticamente ininterrumpido y sin movimientos drásticos durante toda la serie. El único decremento, que fue ligero, se presentó en 2006. Los servicios de salud y asistencia social mostraron una línea semejante a la del sector educativo. La caída que tuvo el sector de salud fue en 2004 (véase tabla 41).

#### 6.3.2.3. Sueldos y salarios del personal ocupado en las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015

En promedio, el 63.43% de los sueldos y salarios del personal ocupado en las organizaciones estatales en Michoacán se aglutina en servicios educativos, el 29.45% en el sector 93 y el 7.12% en servicios de salud y asistencia social. Los sueldos y salarios del personal ocupado, en su conjunto, crecieron de manera casi constante de 2003 a 2015, ocurrió un ligero decrecimiento en 2014, menor a 1%. Los mayores aumentos de sueldos y salarios se presentaron en 2006 (7.94%), 2013 (9.36%) y 2015 (13.95%). El crecimiento de los sueldos y salarios de la población ocupada durante el lapso 2003-2015 fue de 68.35% (véase tabla 42).



Tabla 42. Sueldos y salarios del personal ocupado en las organizaciones estatales, Michoacán, 2003-2015 (pesos constantes, millones de pesos).

Año	Sector 93. Sueldos y salarios del personal ocupado en actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	Sector 61. Sueldos y salarios del personal ocupado en servicios educativos con financiamiento estatal	Sector 62. Sueldos y salarios del personal ocupado en servicios de salud y asistencia social con financiamiento estatal	Sueldos y salarios del personal ocupado total
2003	2,859	6,679	751	10,289
2004	2,879	7,137	600	10,616
2005	2,977	7,099	808	10,885
2006	3,243	7,391	795	11,429
2007	3,654	7,810	872	12,336
2008	3,886	8,223	955	13,063
2009	4,255	8,367	957	13,579
2010	4,265	8,556	958	13,779
2011	4,359	8,618	1,018	13,994
2012	3,930	8,978	999	13,907
2013	4,550	9,640	1,019	15,209
2014	4,152	9,921	1,128	15,201
2015	5,531	10,438	1,354	17,322

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2018).

Los sueldos y salarios del personal ocupado del sector 93 crecieron de manera permanente de 2003 a 2011, sin saltos bruscos. Los decrecimientos fueron en 2012 y 2014. La cifra más alta de la serie se presentó en 2015. En este año se registró un cambio significativo, los sueldos y salarios subieron 33.21%. El sector 93 aumentó en esta materia 93.46% de 2003 a 2015 (véase tabla 42). Este sector subió más que los otros dos sectores. En servicios educativos crecieron 56.28% y en servicios de salud y asistencia social aumentaron 80.29%. El sector 93, por tanto, superó en crecimiento de sueldos y salarios de la población ocupada al sector educativo en 66.06% y al sector de salud y asistencia social en 16.4%.

El sector educativo en sueldos y salarios del personal ocupado tuvo un comportamiento ascendente, sin saltos pronunciados, de 2005 a 2015. El único decremento, que fue ligero, se presentó en 2006. Los sueldos y salarios del personal de servicios de salud y asistencia crecieron permanentemente de 2006 a 2011. Las caídas fueron en 2004 (20.11%) y 2012(1.87%). En 2015 surgió el máximo movimiento, los sueldos y salarios en este sector subieron 20.04% (véase tabla 42).

#### 6.3.2.4. Productividad del trabajo en las organizaciones estatales de Michoacán, 2003-2015

La productividad del trabajo (PT) en relación con los sueldos y salarios del personal ocupado total tuvo una línea de tendencia descendente (véase tabla 43 y figura 15). Los sueldos y salarios crecieron 68.35%, mientras que la producción estatal solo aumentó 15.18%. La PT total disminuyó de 2003 a 2009 de forma ininterrumpida. El incremento en 2010 fue mínimo, correspondió a 1%, se debió específicamente al aumento de productividad en el sector 93 y en servicios educativos. En 2011 volvió a decrecer, ahora fue por caídas en el sector 93 y en servicios de salud y asistencia social; luego, en 2012, aumentó. La caída de la PT en 2013, hasta cierto punto, fue estrepitosa, descendió 8.95%, debido a que los tres sectores bajaron. En 2014 volvió a subir la PT, para 2015 se suscitó otra caída profunda, fue de 9.96%, hubo caídas en servicios educativos, así como en servicios de salud y asistencia social. La PT total de 2003 a 2015 en Michoacán, en sí, disminuyó 31.58% (véase tabla 43 y figura 15).

Tabla 43. Productividad del personal ocupado en las organizaciones estatales con base en sueldos y salarios, Michoacán, 2003-2015.

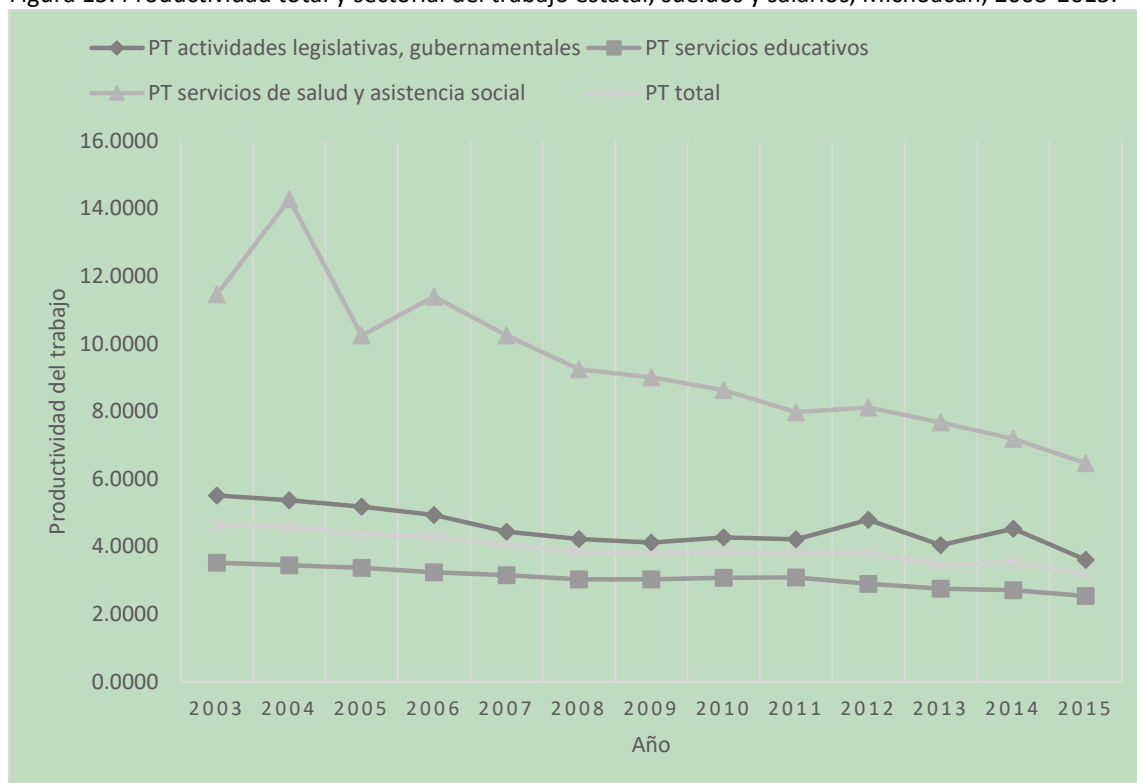
Año	Sector 93. Productividad del personal ocupado en actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	Sector 61. Productividad del personal ocupado en servicios educativos con financiamiento estatal	Sector 62. Productividad del personal ocupado en servicios de salud y asistencia social con financiamiento estatal	Productividad del personal ocupado total	Productividad del personal ocupado total per cápita
2003	5.5058	3.5171	11.4596	4.6494	0.0505
2004	5.3700	3.4442	14.2747	4.5787	0.0491
2005	5.1729	3.3640	10.2462	4.3699	0.0453
2006	4.9283	3.2325	11.3877	4.2811	0.0442
2007	4.4430	3.1535	10.2478	4.0369	0.0409
2008	4.2207	3.0303	9.2413	3.8385	0.0382
2009	4.1195	3.0301	9.0011	3.7923	0.0376
2010	4.2671	3.0756	8.6266	3.8304	0.0375
2011	4.2062	3.0857	7.9676	3.7899	0.0370
2012	4.7883	2.8958	8.1107	3.8053	0.0369
2013	4.0372	2.7503	7.6674	3.4646	0.0336
2014	4.5237	2.7023	7.1896	3.5327	0.0341
2015	3.6022	2.5325	6.4612	3.1810	0.0306

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2018).

La PT del sector 93 cayó 34.57% de 2003 a 2015 (véase tabla 43 y figura 15). Los sueldos y salarios del personal ocupado de este sector subieron 93.46%, mientras que la producción del sector solo creció 26.56%. La PT disminuyó constantemente de 2003 a 2009. De 2010 a 2015 se presentó un periodo turbulento. La subida de 2010 fue momentánea, pues la PT volvió a caer en 2011; después, en 2012, se presentó un incremento equivalente a 13.84%. En el año siguiente (2013), la PT descendió 15.68%; en 2014 otra vez subió y en 2015 se desplomó, ya que bajó 20.37% (véase tabla 43 y figura 15).

La PT de servicios educativos disminuyó 27.99% de 2003 a 2015 (véase tabla 43 y figura 15). Los sueldos y salarios del personal ocupado en este sector crecieron 56.28%, mientras que la producción aumentó 12.52%. La PT descendió casi de manera ininterrumpida con caídas escalonadas, el único aumento se registró en 2011, fue ligero (véase tabla 43 y figura 15). La PT de servicios de salud y asistencia social cayó 43.61% de 2003 a 2015 (véase tabla 43 y figura 15). Los sueldos y salarios del personal ocupado en este sector crecieron 80.29%, mientras que la producción solamente aumentó 1.62%. De 2006 a 2015, la PT tuvo descensos, a excepción de 2012 (véase tabla 43 y figura 15). Este sector experimentó, siguiendo datos promedio, la mayor pérdida de PT en comparación con los otros dos sectores.

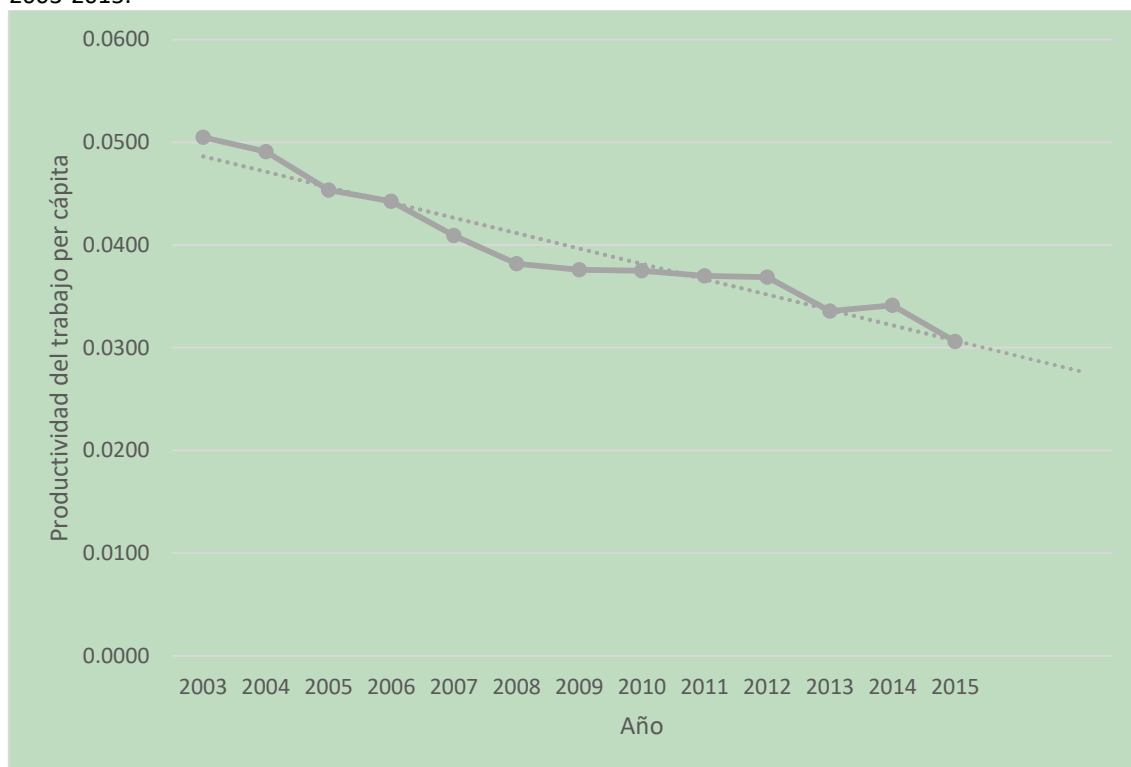
Figura 15. Productividad total y sectorial del trabajo estatal, sueldos y salarios, Michoacán, 2003-2015.



Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 43.

La vinculación de la producción estatal, de la población ocupada en las organizaciones del Estado y de los sueldos y salarios de esta población permite obtener de manera más precisa la PT en el sector estatal. Los tres indicadores están estrechamente relacionados y tienen movimientos permanentes, el comportamiento de uno afecta, por ende, el comportamiento de los otros. En 2003, la PT per cápita fue de 0.0505; a partir de este valor, toda la serie disminuyó de forma ininterrumpida, sin cambios bruscos, su línea de tendencia es claramente descendente (véase tabla 43 y figura 16). La PT per cápita del aparato estatal en su conjunto disminuyó 39.41% de 2003 a 2015. El crecimiento de la producción total per cápita de las organizaciones estatales, por tanto, fue menor que el crecimiento de los sueldos y salarios per cápita de estas organizaciones.

Figura 16. Productividad del trabajo per cápita en organizaciones estatales, sueldos y salarios, Michoacán, 2003-2015.



Fuente: elaboración propia con datos de la tabla 43.

#### 6.3.2.5. Productividad y grupos de presión en Michoacán, 2003-2015

El crecimiento que han tenido los sueldos y salarios del personal ocupado de las organizaciones estatales obedece, hasta cierto punto, a la dinámica de los sindicatos. En el sector 93 opera el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (STASPE), el cual conglomeraba a la burocracia de las dependencias de la administración centralizada. En el Poder Judicial (sector 93) funciona el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Michoacán (SUTSPJEM). En el Poder Legislativo (sector 93) realiza acciones el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo de Michoacán (STASPLE). En el sector educativo funcionan varios sindicatos con fuerza significativa. En educación básica maniobran la sección 18 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la sección XVIII de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Estos dos sindicatos

aglutinan a docentes y burócratas de las organizaciones educativas.<sup>30</sup> En educación media superior, los sindicatos también concentran a docentes y burócratas. En educación superior sobresale el Sindicato Único de Empleados de la Universidad Michoacana (SUEUM) y el Sindicato de Profesores de la Universidad Michoacana (SPUM). 17 de estos gremios están concentrados en el Frente Estatal de Sindicatos de Educación Media Superior y Superior (FESEMSS). En el sector de salud y asistencia social desarrolla actividades la sección XXI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTSA). Estos sindicatos influyen en las decisiones de los funcionarios estatales.

Las protestas y movilizaciones de los sindicatos durante 2003-2015 aumentaron en frecuencia e intensidad. Michoacán, incluso, fue considerada y, sigue siendo considerada, una de las cinco entidades de México con más manifestaciones, marchas y plantones. Para Rivera (2013, s/p), varios de los sindicatos, haciendo énfasis en la sección XVIII de la CNTE, adoptaron en las formas de exponer sus pliegos petitorios a las organizaciones estatales la pedagogía del chantaje. Tal parece, señala Rivera (2013, s/p), que la experiencia les enseñó que la protesta pacífica genera pocas probabilidades de éxito y que la manifestación que perturba el orden social permite obtener respuestas favorables a las demandas. Tal parece, según Rivera (2013, s/p), que en Michoacán existen arreglos informales entre funcionarios estatales y ciertos sindicatos. En la tabla 44, se listan los principales sindicatos y grupos de interés que operan en Michoacán.

---

<sup>30</sup> En 1989 surgió en la entidad un movimiento de oposición a la dirección del SNTE. Se trata del “Magisterio Democrático”. Años después, a través de movilizaciones, esta corriente ganó la mayoría y la representación del comité seccional 18 del SNTE. El “Magisterio Democrático” controló al comité por tres periodos consecutivos. La fracción democrática perdió después la representación oficial, pero no aceptó el procedimiento estatutario de elección de delegados, el cual permitía cierto grado de representación de las minorías; quería para sí la representación entera, entonces no participó en la elección y se marginó de la estructura del SNTE. Fundó un comité paralelo. Desde hace 11 años hay entonces en Michoacán dos sindicatos: la sección 18, reconocida oficialmente por el Comité Nacional del SNTE y la sección XVIII, autodenominada “democrática”, que está al margen del SNTE, pero afiliada a la CNTE (Rivera, 2013, s/p).

Tabla 44. Principales grupos de presión en Michoacán.

Grupo de interés	Año de creación	No. de integrantes	Objetivos	Medidas de presión
Sección XVIII de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)	1997	70,000 (a nivel nacional)	-Mejorar las condiciones laborales, así como la defensa de los derechos del trabajador. -Construir un programa alternativo de educación actualmente llamado Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán. -Involucramiento en la solución de los problemas de diversa índole de la sociedad.	-Marchas. -Plantones. -Paros laborales. -Toma de oficinas. -Toma de casetas. -Bloqueo de vías del tren.
Sección 18 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	1943	s/d**	-El estudio, defensa y mejoramiento de los intereses comunes de sus miembros.	-Paros laborales. -Paro de brazos caídos. -Toma de oficinas.
Normalistas	1915	4,400	-Obtener plazas automáticas para los estudiantes egresados. -Pago de becas. -Rechazo de la reforma educativa.	-Toma de casetas. -Marchas. -Secuestro de vehículos. -Quema de vehículos. -Bloqueo de las vías del tren. -Saqueo de camiones de empresas.
Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (STASPE)	1984	8,500	-Defensa y mejoramiento de todos los "socios", pugnando siempre porque sus derechos individuales, los de la colectividad y las conquistas alcanzadas, no sean menoscabados, sino superados, de acuerdo con la evolución de los tiempos que tienden siempre hacia la perfección intelectual y material.	-Toma de oficinas. -Protestas. -Marchas. -Paro de brazos caídos.
Sindicato de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo de Michoacán (STASPLE)	1984	s/d**	Consolidar la unión entre los trabajadores para la obtención de los propósitos que como asociación sindical se ha fijado, fomentar la ayuda mutua entre sus integrantes y la defensa férrea de sus derechos, fomentando y concientizando asimismo la necesidad de cumplir con las obligaciones inherentes a esos derechos. Todo lo anterior en aras del mejoramiento de sus condiciones generales de trabajo y sus condiciones de vida así como de poner en alto al Poder Legislativo del que forman parte.	Toma de oficinas. -Protestas. -Marchas. -Paro de brazos caídos.
Sección XXI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTSA)	1943	s/d**	-Estudio, mejoramiento y defensa de los intereses laborales de sus afiliados, en los términos establecidos por la Ley y las disposiciones legales de carácter supletorio.	-Toma de oficinas. -Protestas. -Marchas. -Paro de brazos caídos.
Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Michoacán (SUTSPJEM)	1987	1001	s/d**	-Toma de oficinas. -Protestas. -Marchas. -Paro de brazos caídos.
Sindicato de Profesores de la Universidad Michoacana (SPUM)	1976	2,500*	-Elevar las condiciones de vida de los miembros, en lo económico, político y cultural, como formas de superación académica, de fortalecimiento de la autonomía y del ejercicio democrático en la vida universitaria.	-Marchas. -Paro de brazos caídos. -Toma de instalaciones de la Universidad.

Sindicado Único de Empleados de la Universidad Michoacana (SUEUM)	1938	2,818	-Mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de sus miembros mediante condiciones justas en el trabajo.	-Marchas. -Cierre de vialidades. -Paro de brazos caídos. -Toma de instalaciones de la Universidad.
35 Casas de Estudiante	Década de 1930	5,000	-Apoyar a alumnos de escasos recursos para continuar con sus estudios tanto de Michoacán como de otras Entidades.	-Manifestaciones. -Toma de instalaciones de la Universidad.
Antorcha Campesina	1974	1,200,000 (a nivel nacional)	-Elevar el nivel de vida de las grandes masas, así como lograr una distribución equitativa del ingreso.	-Manifestaciones. -Cierre de vialidades. -Plantones.

\* Dato aproximado.

\*\* No se obtuvo el dato en documentos oficiales del sindicato.

Fuente: elaboración propia.

En Morelia, la capital de la entidad, se contabilizaron en promedio anual 250 bloqueos a vialidades vía movilizaciones durante el periodo 2003-2015. En 2011, la CNTE convocó a un paro nacional para exigir varias peticiones, entre ellas aumentos salariales. En concordancia, anunció paro indefinido de labores. La sección XVIII siguió el llamado de manera ortodoxa. La actuación de la CNTE en Michoacán se hace la mayoría de las veces al margen de las normas oficiales, pero esto no significa que no tenga institucionalidad propia. El sindicato se rige por asambleas, por votaciones mayoritarias y por disciplina en sus acciones. El sistema de estímulos premia la participación de los agremiados en asambleas, paros, marchas, plantones, bloqueos de carreteras y cualquier otra actividad que el sindicato ordene. Los estímulos consisten en plazas laborales, promociones, préstamos y otros beneficios gremiales. Las plazas docentes son negociadas por el sindicato o se heredan, una parte de ellas, se otorga automáticamente a los egresados de las escuelas normales, otro grupo de presión.

En 2013, el paro de labores por parte de la sección XVIII de la CNTE contra la reforma educativa duró 55 días. El calendario escolar oficialmente marca 200 días de clases en educación básica, en Michoacán difícilmente se llega a 150 (Rivera, 2013, s/p). Durante las gubernaturas de 2002-2008 y 2008-2012 se establecieron alianzas electorales con ese sindicato, lo cual generó que las concesiones políticas subieran de nivel y las concesiones económicas de precio. En los últimos años cada negociación con el “magisterio democrático” le costó al Estado, en promedio, 800 millones de pesos. La mayor parte de este recurso se coloca en conceptos de gasto no presupuestado ni



autorizado, de tal manera que las organizaciones estatales en Michoacán tienen que tomar el dinero de otras partidas (Rivera, 2013, s/p).

Las escuelas normales de Michoacán, quienes tienen líneas directas de acción con la sección XVIII de la CNTE, realizan manifestaciones violentas, regularmente protestan contra la aprobación de la reforma educativa o reducción de plazas laborales. La violencia de las manifestaciones de los normalistas ha ido aumentando, por ejemplo, en los últimos años han recurrido al secuestro de autobuses de pasajeros. De manera frecuente, distintas compañías de transporte tienen que suspender sus actividades para proteger sus autobuses. Otro grupo de presión son las 35 Casas de Estudiantes de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, sus acciones de protesta son similares a las que efectúan las escuelas de normalistas.

Otro grupo de presión es Antorcha Campesina. Uno de los plantones y bloqueos más largos de la historia de México fue el que mantuvo este grupo en la plaza central de Morelia, duró más de dos años continuos, fue retirado en los primeros meses de 2009, luego de que el gobernador en turno cedió a sus exigencias (Rivera, 2003, s/p).

**Capítulo 7.**

**Determinantes del**

**crecimiento del tamaño del**

**Estado**

**en Michoacán, 2003-2015**

La determinación del grado de relación, durante el periodo 2003-2005, que tuvo el tamaño del Estado en Michoacán con los ingresos laborales reales de sus habitantes y con la productividad del trabajo per cápita de las organizaciones estatales, se puede obtener a través de una estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). MCO es una herramienta de análisis numérico que, dadas series de datos para una variable dependiente (tamaño del Estado) y para variables independientes (ingresos laborales reales per cápita y productividad del trabajo per cápita estatal), así como un conjunto de funciones, determina la función continua, dentro de este conjunto de funciones, que mejor se aproxime a las series de datos (línea de regresión) en relación con el criterio de mínimo error cuadrático (residuos). La estimación realizada permite alcanzar el objetivo general de la presente investigación.

### 7.1. Especificación del modelo

Para definir el grado en que los ingresos reales per cápita y la productividad del trabajo per cápita de las organizaciones estatales, conjuntamente, explican el tamaño del Estado en Michoacán durante el periodo 2003-2015 (serie de tiempo), se construye la siguiente ecuación:

$$Get = \beta_1 + \beta_2 Ing + \beta_3 Product + u_i$$

Donde:

- *Get* = Tamaño del Estado (variable dependiente), medido por la relación entre gasto estatal total per cápita y PIB per cápita, en pesos mexicanos.
- *Ing* = Ingreso laboral real per cápita (variable independiente 1), medido en pesos mexicanos.
- *Product* = Productividad del trabajo per cápita en las organizaciones estatales (variable independiente 2), medido con la razón: (Producción del Estado / Sueldos y salarios del personal ocupado en el Estado) / personal ocupado en las organizaciones estatales.
- $B_1$  = Constante.
- $\beta_2$  = Coeficiente del ingreso laboral real per cápita.
- $\beta_3$  = Coeficiente de la productividad del trabajo en las organizaciones estatales.
- $u_i$  = Término de error aleatorio.

En un enfoque comparado, hay estimaciones similares realizadas para analizar el crecimiento del tamaño del Estado en otros territorios, véase, por ejemplo, Bermeo (2014) y García (2014). En la ecuación del modelo se incluyen las variables que resultaron más significativas en las propuestas teóricas que explican el engrandecimiento de la extensión del Estado. Mediante el algoritmo de Saaty, se obtuvo que la literatura especializada otorga una relevancia global al ingreso de los agentes sociales de 37.90% y a la productividad estatal de 41.40% (véase subtema 3.4, p. 116 y tabla 14 en p. 122).

Las hipótesis a contrastar con la estimación son:

Hipótesis 1,	Hipótesis nula ( $H_0$ ): Valor-P de $\beta_2 \geq 0.100$	1-1
	Hipótesis alternativa ( $H_a$ ): Valor-P de $\beta_2 < 0.100$	1-2
Hipótesis 2,	$H_0$ : Valor-P de $\beta_3 \geq 0.100$	1-3
	$H_a$ : Valor-P de $\beta_3 < 0.100$	1-4

## 7.2. Resultados del modelo

En la tabla 45, se muestran los resultados del modelo a través de MCO. Los valores-P demuestran que todos los estimadores son estadísticamente significativos en forma individual, pues cada uno es menor de 0.05. El valor-P de  $\beta_1$  es cercano a 0.00, el valor-P de  $\beta_2 \text{Ing}$  es 0.0091 y el valor-P de  $\beta_3 \text{Product}$  es 0.0023. La regresión tiene significancia general, el valor del estadístico F es 0.00069, menor a 0.05, se prueba entonces la exclusión conjunta de las variables independientes. El estadístico F supera con mucho su valor crítico, esto indica que el modelo completo es aceptable.

Tabla 45. Resultados del análisis de regresión.

Variables	$\beta_1$	$\beta_2 \text{Ing}$	$\beta_3 \text{Product}$	$R^2$	$R^2$ ajustada	Estadístico F
Get	7.148552394	-0.022965137	-39.19083476	0.766558241	0.719869889	16.41861861
Error Std	0.857381972	0.007124362	7.008524089			
Valor-P	8.18311E-06	0.009121405	0.000230271			0.000693255

Fuente: elaboración propia.

La  $R^2$  ajustada muestra que, de manera conjunta, las dos variables independientes explican el ensanchamiento del tamaño del Estado en 0.7199 (véase tabla 45). Este indicador permite atender el objetivo de la investigación: los ingresos reales per cápita y la productividad del trabajo per cápita de las organizaciones estatales determinaron en 71.99% el crecimiento del tamaño del Estado en Michoacán durante el periodo 2003-2015.

Los resultados del modelo, al tener valores-P menores a 0.05 (significancia de 5%), rechazan las hipótesis nulas 1-1 y 1-3, de que los coeficientes obtenidos son iguales a cero y aceptan las hipótesis alternativas 1-2 y 1-4. Esto muestra que la variable dependiente tentativamente sí es explicada por las variables independientes.

En relación con el análisis de autocorrelación se utilizaron los resultados arrojados por el valor del estadístico Durwin-Watson, cuyos valores deben estar entre 1.5 y 2.5 para que no haya autocorrelación. El estadístico Durwin Watson es de 1.53, se encuentra dentro de los parámetros requeridos; por tanto, no hay problemas de autocorrelación en el modelo.

Con el análisis de multicolinealidad se busca conocer la relación entre las variables independientes a través de ecuaciones individuales: ingresos con respecto a productividad, y viceversa. Las regresiones entre las dos variables no son significativas, la correlación entre las variables es de 0.2157. No hay existencia, por consiguiente, de relaciones lineales entre las variables independientes.

Para que haya colinealidad, el  $R^2$  de la ecuación estimada debe ser muy alto, cercano al 1, y el nivel de significatividad de los parámetros muy bajo. En este caso no ocurre ni una ni otra cosa, pues el  $R^2$  es 0.7665 y los niveles de significatividad de los parámetros son altos, cercanos a 0.00.

El Factor de Inflación de la Varianza (FIV) es de 1.1569 (véase tabla 46), sólo hay colinealidad si el FIV es mayor a 10. No hay, por tanto, colinealidad. El Índice de

Condición es más robusto que el FIV, es de 1.4682 (véase tabla 46), los valores aceptables deben ser menores a 10.

Tabla 46. Factor de Inflación de la Varianza.

Variables	Coeficiente	Descentrado	Centrado
	Varianza	FIV	FIV
Get	0.735104	514.7731	NA
Ing	1.55E-09	358.4527	1.156886
Product	49.11941	55.24657	1.156886
Índice de Condición = 1.468206868			

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, para analizar el comportamiento de la varianza, se realizó la prueba Breusch-Pagan-Godfrey sobre heteroscedasticidad. La probabilidad  $X^2$  es mayor a 0.05, tiene valor de 0.7175 en el renglón de suma explicada de cuadrados (véase tabla 47). No hay heteroscedasticidad. La prueba no rechaza, por tanto, la igualdad de varianzas entre las variables (homoscedasticidad).

Tabla 47. Prueba Breusch-Pagan-Godfrey.

F-estadístico	0.655203	Prob. F(2,10)	0.5403
Obs*R <sup>2</sup>	1.50616	Prob. X <sup>2</sup>	0.4709
Suma explicada de cuadrados	0.663958	Prob. X <sup>2</sup>	0.7175

Fuente: elaboración propia.

La comprobación de los supuestos del modelo permite entonces afirmar que el ingreso laboral real per cápita y la productividad del trabajo per cápita tuvieron significancia en el crecimiento del tamaño del Estado en Michoacán de 2003 a 2015.

### 7.3. Tamaño del Estado e ingreso laboral real per cápita de los agentes sociales

La ecuación del modelo, incorporando la constante, los coeficientes de las variables independientes y el error, queda de la siguiente manera:

$$\text{Get} = 7.1485 + (-0.0230)\text{Ing} + (-39.1908)\text{Product} + 0.1362$$

La relación, en Michoacán, del crecimiento del tamaño del Estado con los ingresos laborales reales per cápita tiene coeficiente de -0.0230 (véase tabla 45 en p. 194). Se trata de una relación inversa: en la medida que los ingresos de los agentes disminuyen, el tamaño del Estado crece. Las caídas de los ingresos, al colocarse en la ecuación, se pondrán con signo negativo; luego, al multiplicarse con el coeficiente -0.0230, se obtendrá un resultado positivo. La suma del valor generado con la constante (7.1485) producirá un valor que indicará incremento del tamaño del Estado.

El coeficiente de los ingresos tiene signo negativo porque Michoacán no experimentó dinámicas ascendentes permanentes de los procesos económicos de 2003 a 2015. Los ingresos de los agentes, como consecuencia del bajo desempeño económico, tuvieron un comportamiento intermitente, incluso, en 2009 tuvieron una caída estrepitosa (véase figura 14 en p. 176).

De 2003 a 2009, Michoacán creció más que el país en PEO (véase tabla 20 en p. 133), contó con procesos económicos más dinámicos; para el periodo 2009-2014, la entidad creció menos que el país en PEO (véase tabla 20 en p. 133), lo cual se tradujo en incrementos de la tasa de desempleo. El análisis de 2003-2014 (todo el periodo de estudio) muestra que los resultados negativos de 2009 a 2014 subsumieron a los resultados positivos de 2003 a 2009 (véase tabla 19 en p. 131 y tabla en 20 en p. 133). Michoacán se califica como entidad "ganadora" para el periodo 2003-2009, con problemas mínimos en especialización y productividad sectorial. De 2009 a 2014, la entidad se califica como "perdedora", con problemas severos en especialización y productividad sectorial. Considerando todo el lapso (2003-2014), Michoacán se califica como "perdedora", con problemas moderados en especialización y productividad sectorial.

El comportamiento zigzagueante de los ingresos laborales reales y de los procesos económicos obligaron a que el Estado subsanara los efectos negativos que se generaron. Las organizaciones estatales incrementaron su nivel de endeudamiento para culminar, tentativamente, obras de infraestructura técnica que contribuyeran a dinamizar la actividad económica. En 2009, 2011 y 2013 se presentaron los datos más altos de

financiamiento (véase tabla 36 en p. 159). Las organizaciones estatales también tuvieron que implementar programas de diversa índole para dar respuestas al aumento del desempleo y a la disminución de los ingresos del conjunto de agentes.

La grave situación en materia de seguridad pública que sufrió Michoacán de 2003 a 2015 sugiere la principal respuesta a la desaceleración económica. El sector minero, por ejemplo, fue afectado por los cárteles del narcotráfico, quienes tomaron prácticamente el manejo de la actividad. La producción minera en 2007 empezó a caer, en 2009 se desmoronó. Las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la manufactura fueron perjudicadas por el sistema de extorsiones de los cárteles del narcotráfico o por la mera percepción de violencia, muchas de estas unidades económicas suspendieron actividades. Los productores de aguacate y limón, dos de los principales productos de exportación de la entidad, así como aquellas empresas que le daban valor agregado, declararon que, además de pagar importantes sumas de dinero a los cárteles para poner a producir las huertas y procesar los frutos, la carencia de mano de obra provocó que disminuyera su producción.

La contracción económica en la entidad obedece a un conjunto de hechos altamente interrelacionados. La inseguridad pública está vinculada con la crisis de las finanzas estatales y con manifestaciones violentas de grupos de presión, en específico con las protestas de la sección XVIII de la CNTE y de normalistas. El Estado, según Rivera (2013, s/p), sostenía arreglos informales con los grupos de presión, los cuales funcionaron hasta finales de la década pasada e inicios de ésta. La crisis de las finanzas estatales dejó sin recursos a los funcionarios para negociar, esto derivó en la cancelación de los arreglos.

#### **7.4. Tamaño del Estado y productividad del trabajo per cápita en las organizaciones estatales**

La relación, en Michoacán, del crecimiento del tamaño del Estado con la productividad del trabajo per cápita estatal tiene un coeficiente de -39.1908 (véase tabla 45 en p. 194), dato mucho más pronunciado que el coeficiente de los ingresos (-0.0230). En la



productividad del trabajo también se presenta una relación inversa, es decir, en la medida que ésta disminuye, el tamaño del Estado crece. Las caídas de productividad, al registrarse en la ecuación del modelo, se colocarán con signo negativo; luego, al multiplicarse con el coeficiente -39.1903, se generará un resultado positivo. La suma del valor obtenido con la constante (7.1485) arrojará un valor que indicará crecimiento del tamaño del Estado.

Las organizaciones estatales, dadas sus condiciones de costos de insumos y una función de demanda, ofertan, a veces, cantidades de bienes-servicios superiores a la eficiente y, otras veces, inferiores a la eficiente. Las organizaciones tienden a subir sus insumos sin que esto implique que la proporción en que aumenten su producción sea la máxima posible (eficiencia). Esta combinación de insumos y producción altera la productividad.

La baja productividad en buena parte es causada por la burocracia de las organizaciones (insumo trabajo) y porque el número de burócratas es mayor al requerido, quienes además incurren en prácticas redundantes, tampoco reciben recompensas o castigos en relación con los resultados que obtengan, se añade también que tienen aversión al riesgo. Los funcionarios, de igual manera, afectan los niveles de productividad estatal (insumo trabajo). Los partidos políticos, por ejemplo, buscan de manera frecuente ampliar su participación al interior del Estado, lo hacen a través de los funcionarios. Los partidos políticos buscan, entre otros aspectos, formar parte directa de los programas de gasto. Los costos de jerarquía administrativa entre funcionarios y burócratas tienden a estar por encima de los registrados en las unidades económicas entre directivos y empleados. Los costos administrativos se agregan a los costos de los insumos.

La demanda de bienes-servicios estatales se incrementa por factores diferentes a las necesidades sociales de los agentes. Los funcionarios, siendo candidatos, hacen ofertas excesivas a los votantes. Los votantes exigen a los candidatos, ya instalados como funcionarios, que cumplan sus ofertas. La burocracia, por otro lado, asume como prioritarias las votaciones, ya que tiene margen de maniobrar para manipularlas, pues poseen información privilegiada. La burocracia cobra la manipulación con mayores demandas y/o incremento de sueldos y salarios.

El modelo burocrático en las organizaciones estatales de la entidad está en construcción, pero lo avanzado no se ha dado con pasos sólidos, ha tenido desviaciones. El modelo tampoco ha sido acompañado de prácticas democráticas, ya que hay problemas en la transparencia de la acción estatal, en la rendición de cuentas y en la interacción con los agentes. La gestión burocrática en Michoacán ha avanzado con cierto grado de distorsión (Herrera, Arias y Colín, 2014, p. 129).

La modelización de la burocracia en la EP tiene consecuencias normativas, a partir de esta modelización se han generado propuestas para cambiar, en buena medida, el esquema burocrático imperante. Las propuestas apuestan por un modo posburocrático. La primera propuesta fue la nueva gestión estatal simple (NGEs). Ésta, desde el inicio, pretendió resolver problemas de productividad en el trabajo de los agentes estatales. En efecto, el paso de la estructura burocrática hacia la NGEs favorece la productividad, pero no la asegura (Aguilar, 2007, p. 194).

La NGEs se diseñó para contrarrestar la condición financiera desfavorable que tenían y, siguen teniendo, los Estados, cuya carga en gasto corriente era y, sigue siendo, pesada. El gasto corriente corresponde al rubro de egresos que más ha abonado al crecimiento del tamaño del Estado. La NGEs señaló que el peso de los sueldos y salarios venía por el exceso de organizaciones y agentes políticos en el Estado; que la carga en servicios generales y suministro de materiales era consecuencia del número excesivo de funciones estatales. Las organizaciones estatales, en Michoacán, consumieron todos sus recursos de libre disposición de 2003 a 2015 para saldar el gasto corriente, incluso, solo alcanzaron a cubrir el 70% (véase tabla 38 en p. 167). El costo burocrático obviamente fue alto, se destinó casi el 50% de los egresos totales para pagar sueldos y salarios (véase tabla 38 en p. 167).

Las funciones formales de las organizaciones estatales se ensacharon de manera amplia de 2003 a 2015. Poco más del 90% de las instituciones que indican la creación de organizaciones, así como el número y tipo de funciones que realizan éstas, se constituyeron en este periodo (véase tabla 24 en p. 146). Las organizaciones en el Poder

Ejecutivo, en específico, las dependencias centralizadas, por ejemplo, aumentaron 75% en el lapso de estudio (véase tabla 28 en p. 151).

La NGEs operó para cambiar la estructura administrativa de las organizaciones estatales en busca de mejores resultados en las actividades de gestión; no obstante, se quedó en el análisis administrativo, la Nueva Gerencia Estatal ampliada (NGEa) agregó al análisis administrativo el enfoque institucional. La NGEa hizo, por ende, un examen más completo al Estado. La NGEa señaló que las fallas o errores en la gestión de las organizaciones estatales mueven a las instituciones, causando cambios en éstas.

En Michoacán, bajo el esquema de la NGEa, la instalación de un modo posburocrático necesita de cuando menos cinco acciones básicas (Aguilar, 2007, pp. 190-192, 203-212):

1. Suprimir las organizaciones estatales cuyo gasto sea injustificado, lo que implica, por ende, reducción institucional del número de funciones del Estado.
2. Eliminar funciones innecesarias de las organizaciones estatales.
3. Ordenamiento administrativo estatal flexible: disminuir la estructura jerárquica de las organizaciones.
4. Contracción de la reglamentación que regula la puesta en marcha de las funciones de las organizaciones. Para Aguilar (2007, p. 195), el exceso de leyes y reglamentos aumentan las acciones, sin que sean estrictamente necesarias, implican más funcionarios y burócratas. La reglamentación pesada y redundante ocasiona incrementos de costos de varios tipos. La NGEa exige actuar por resultados y no conforme a reglamentos.
5. Contratación de agentes económicos en el suministro de bienes-servicios públicos. Los criterios de mercado pueden tener cierto grado de concurrencia con la provisión de algunos bienes-servicios. No todos los suministros son concurrentes con los criterios de mercado. Para Aguilar (2007, p. 205), las contrataciones han permitido ahorrar recursos, contribuir al saneamiento financiero y disminuir la corrupción. Este punto no se refiere propiamente a la privatización.

El Estado en tanto realice funciones claves tiene mayor capacidad de gestión, disminuye costos y genera más valor social (Aguilar, 2007, p. 196). El redimensionamiento del aparato operativo del Estado es obligado para sanear sus finanzas.

¿Cómo aumentar la productividad de la burocracia en las organizaciones estatales de Michoacán? Se pueden esbozar tres líneas generales (Gamazo, 1997, p. 166):

1. La competencia entre las organizaciones estatales puede aumentar la productividad de los agentes estatales, en especial, de la burocracia. La oferta de diferentes presupuestos por parte de las organizaciones estatales puede servir como base para seleccionar aquellos que sean más eficientes. Esto aumenta la probabilidad de que las organizaciones que asignan el presupuesto aprueben los presupuestos más reducidos para una determinada cantidad de producción de bienes-servicios estatales.
2. Incentivos para incrementar la productividad. El establecimiento de políticas de retribución a los burócratas puede inducirlos a incrementar la diferencia entre el presupuesto asignado y el costo total mínimo para la producción de bienes-servicios estatales.
3. Limitar la acción de la burocracia con la introducción de restricciones presupuestarias, es decir, determinar el nivel de actividad posible para las organizaciones estatales.

La incorporación de medidas a la gestión requiere conocimiento amplio sobre las particularidades del modelo burocrático dominante. Las medidas deben ser congruentes con la realidad de las organizaciones. Difícilmente se podrá generar mayor productividad introduciendo medidas ajenas a entornos específicos. Los riesgos de importar medidas bajo fórmulas acríticas son altos, pueden traer resultados negativos para la gestión (Herrera, Arias y Colín, 2014, p. 131). La incorporación de medidas en las organizaciones estatales debe permitir en forma sincrónica operar mejor y consolidar ejercicios democráticos. El escenario actual no permite un proceso diacrónico.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> La NGEs, en su punto extremo, puede traer consecuencias graves para las organizaciones estatales (Arellano y Cabrero, 2005: 607-615). Primera, pérdida de la misión organizacional: que las organizaciones existan sólo para producir eficientemente servicios, dejando de lado la construcción de significados sociales. Segunda, eliminación de la política como creadora de consensos, acuerdos y pactos sociales.

De 2003 a 2009, el modo de gobernar en Michoacán se califica como modo viejo de gobernar, incluso, tiene episodios de modos de desgobierno, específicamente en el periodo 2012-2015. Las organizaciones estatales de la entidad fueron dependientes, tuvieron carencia de recursos, competencias y capacidades para producir bienes-servicios.

El enfoque de la gobernanza (EG) no es el mismo de la NGEs y NEGa, su asunto central no se refiere a la productividad de los agentes estatales. El EG se centra en el proceso de gobernar, advierte que la actividad del Estado puede ser realizada por sus organizaciones en conjunto con los demás agentes. Se trata de una actividad colectiva, agrupada, asociada, compuesta y en red, de los diversos agentes de una sociedad, siguiendo lineamientos institucionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997). En este enfoque, los agentes económicos y los grupos de presión no pueden capturar al Estado ni anteponer posiciones donde la maximización de intereses personal anule el beneficio social.

La NGEa seguirá siendo vigente mientras la productividad en las organizaciones estatales sea baja; además de que seguirá vigente el EG mientras las varias formas que pueda tomar la asociación de agentes estatales con agentes económicos y sociales acrediten no sólo el cumplimiento de los objetivos de las actividades, sino que preserven los valores democráticos (Aguilar, 2007, p. 212).

### **7.5. Tipo de Estado en Michoacán**

Las organizaciones estatales de la Federación, en México, son las encargadas principalmente de la estabilidad macroeconómica, intervienen mediante políticas fiscales y monetarias (MMKs y MMKa). En Michoacán, sus organizaciones ponen en marcha políticas fiscales, pero la magnitud de éstas es mucho menor a las políticas implementadas por la Federación. Esta última también tiene mayor responsabilidad, en

---

Las medidas propias del mercado serían las idóneas para atender los problemas de la entidad. Tercera, anulación del comportamiento moral y colectivo en la acción estatal. Cuarta, desregulación del ejercicio estatal. Quinta, y última, dominio de la visión utilitarista sobre el diálogo y la deliberación (Herrera, Arias y Colín, 2014, p 130).

comparación con las organizaciones estatales de Michoacán, en las acciones económicas con el exterior (MMKa y MMLM). Las organizaciones de la Federación y Michoacán, dependiendo de las características de los bienes-servicios estatales, adquieren funciones específicas para la provisión correspondiente (Otero, 2010, p. 18).

En Michoacán se ha intentado la instalación de un Estado benefactor ampliado (Estado del bienestar). En materia de equidad social, las organizaciones estatales de la entidad tienen la consigna de garantizar un estándar de vida aceptable para el conjunto de agentes. No obstante, se ha presentado "La cubeta que gotea" de Okun. La cubeta de la redistribución en Michoacán tiene muchos y grandes agujeros por donde se escapan los ingresos recabados. La cubeta prácticamente se ha convertido en una coladera. La redistribución que realizan las organizaciones estatales no ha logrado obtener niveles satisfactorios de equidad y, a la vez, ha afectado de manera persistente la eficiencia del proceso económico. La entidad tiene grados de rezago social altos, obtuvo resultados negativos de 2003-2015 (véase tabla 21 en p. 134), estaba y, sigue estando, por ende, en los primeros lugares de rezago social de México. La PEO, por su parte, ha venido cayendo de 2009 a la fecha (véase tabla 19 en p. 131).

Los múltiples agujeros de la cubeta redistributiva corresponden a:

1. Aumento de las organizaciones estatales.
2. Incremento de la población ocupada en las organizaciones estatales.
3. Incremento de sueldos y salarios de la población ocupada en las organizaciones estatales.
4. Crecimiento del costo de operación del Estado. Pérdida de productividad multi-factor.
5. Existencia de arreglos informales con grupos de presión y/o agentes específicos.
6. Alteración de los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir.
7. Baja inversión productiva por parte del Estado.
8. Corrupción.

El Estado benefactor ampliado además tiene el objetivo de suministrar bienes-servicios estatales básicos. La producción de algunos de estos bienes-servicios no es compatible

con los criterios del mercado, el Estado, por consiguiente, debe proveerlos. Se trata de bienes-servicios relacionados con educación, salud, vivienda, seguridad pública, seguridad social, administración de justicia. Las organizaciones estatales de Michoacán no han suministrado de forma eficiente estos bienes-servicios. En la entidad, el nivel de escolaridad, el grado de alfabetización, la esperanza de vida y el porcentaje de población derechohabiente a servicios de salud tienen datos menores al promedio nacional (véase tabla 21 en p. 134). Parte considerable de las viviendas tienen piso de tierra, no cuentan con baño y/o no disponen de agua entubada (véase tabla 21 en p. 134). La inseguridad pública de 2003 a 2015 alcanzó niveles insospechados: tráfico exponencial de drogas, conflictos altamente violentos entre cárteles del narcotráfico, surgimiento de grupos civiles armados de autodefensa, aumento de secuestros, modelos de extorsión intensivos (pagos por derecho de piso), colusión masiva entre funcionarios y jefes de cárteles (véase subtema 4.4 en p. 135).

Las organizaciones estatales en Michoacán, durante 2003-2015, no diseñaron instrumentos que generaran información clave para los agentes económicos ni se diseñaron instituciones que facilitaran y protegieran las transacciones económicas ni tampoco se extendieron las externalidades positivas. El desempeño económico en el país fue mayor al presentado en la entidad, lo cual se reflejó en la pérdida de PEO y en la caída de los ingresos de una parte significativa de los agentes. Durante el periodo 2009-2015 hubo estancamiento económico.

La condición financiera de las organizaciones estatales anuló su capacidad para atender sus funciones sustantivas. Esta condición fue producto de las decisiones voluntarias y/u obligadas tomadas por los mismos funcionarios del Estado, quienes concentraron los egresos en partidas no productivas (gasto corriente), ensanchando el tamaño del aparato estatal de manera innecesaria. Una cantidad notable de recursos se consumió sin compensación en generación de eficiencia en los procesos económicos y/o en beneficio social.

Las organizaciones estatales de la entidad están en quiebra. Tal parece que, aun cuando el déficit financiero fue persistente, los agentes no prestaron atención a la necesidad de

incorporar restricciones presupuestarias. La posibilidad de recibir diversos tipos de transferencias federales hizo que los funcionarios pusieran menos resistencia a las peticiones salariales de los sindicatos de los burócratas y a las demandas de diversos grupos. Esto alteró la productividad de las organizaciones estatales. En el aparato estatal además se profundizó la estructura jerárquico-burocrática, sin que esto significara máxima legalidad u observancia meticulosa de varios tipos de normas ni tampoco obediencia efectiva al mando superior.

En efecto, el EB representa una expresión robusta del Estado. El Estado en Michoacán superó el tamaño aceptado para un EB. El tipo de Estado en la entidad corresponde a un EB distorsionado.



## Conclusiones

¿En qué grado los ingresos laborales reales per cápita de los diversos agentes sociales y la productividad del trabajo del personal ocupado en las organizaciones estatales (productividad del trabajo per cápita) explican, durante el periodo 2003-2015, el crecimiento del tamaño del Estado en Michoacán? A través de una estimación mínimo-cuadrática, se determina que, de manera conjunta, estas variables explican en 71.99% el ensanchamiento del tamaño del Estado.

Los ingresos de los diversos agentes sociales corresponden a la variable con mayor frecuencia en los enfoques teóricos que ponen énfasis en las fuentes externas del Estado que provocan el crecimiento del tamaño de éste. La Ley de Wagner, el modelo de Meltzer y Richard, el efecto trinquete de Peacock y Wiseman, la teoría de la búsqueda de la renta de Tullock, la teoría de la ilusión fiscal de Buchanan, derivan, hasta cierto punto, en esta variable. La productividad de las organizaciones estatales es la variable de mayor importancia en las propuestas teóricas que analizan las fuentes internas del Estado que generan el ensanchamiento de éste. El modelo de Leviatán de Brennan y Buchanan, el modelo de Baumol, el modelo de Niskanen, el modelo de Findlay y Wilson, la teoría de la búsqueda de la renta de Tullock, y la teoría de la ilusión fiscal de Buchanan (efecto *flypaper*) ponen, en el centro de su argumentación, a esta variable. La mayoría de estas últimas propuestas están enmarcadas en la elección pública (EP). La teoría de la búsqueda de la renta de Tullock, así como la teoría de la ilusión fiscal de Buchanan, encajan en ambas categorías. ¿Cuál de las dos variables, siguiendo los planteamientos de estos modelos, tienen más relevancia en el crecimiento del tamaño del Estado? Mediante el algoritmo de Saaty se jerarquizó la relevancia, los resultados indican que los ingresos de los agentes sociales tienen 37.90% y la productividad de las organizaciones estatales 41.40%.

### **Tamaño del Estado en Michoacán, 2003-2015**

El principal indicador para medir el tamaño del Estado es la relación del gasto estatal con el PIB. En Michoacán, de 2003 a 2015, atendiendo esta razón financiera con gasto estatal total, el tamaño del Estado aumentó 19.45%. En la relación gasto corriente-PIB, el tamaño del Estado se ensanchó 9.10%. El comportamiento de la razón gasto de capital-PIB fue contrario al comportamiento del gasto estatal total-PIB y del gasto corriente-PIB. El gasto de capital creció más que el PIB, es decir, el tamaño del Estado disminuyó. No obstante, la proporción del gasto de capital con respecto al gasto estatal total es muy baja, lo que refleja también una influencia baja del Estado vía externalidades positivas en los procesos económicos de la entidad.

Con base en la relación pago de deuda estatal-PIB, el tamaño del Estado se acrecentó 363.3%. El gasto total per cápita creció también más que el PIB per cápita. El tamaño del Estado ascendió 10.94%. Casi todas las relaciones del gasto estatal con el PIB indican que el tamaño del Estado en Michoacán se agrandó. Con la aplicación de MCO se encontró que los ingresos laborales per cápita de los agentes sociales y, en mayor medida, la productividad del trabajo per cápita al interior de las organizaciones estatales, estimularon el ensanchamiento del Estado.

### **Ingreso laboral real per cápita de los agentes sociales en Michoacán, 2003-2015**

El coeficiente de la relación del crecimiento del tamaño del Estado con los ingresos laborales reales per cápita de los agentes sociales es de -0.0230: en la medida que los ingresos de los agentes disminuyen, el tamaño del Estado aumenta. El coeficiente tiene signo negativo porque en la entidad no se experimentaron dinámicas ascendentes en los procesos económicos, en específico de 2009 a 2014. La desaceleración económica provocó que los ingresos tuvieran un comportamiento intermitente. El monto de ingresos, incluso, fue menor al promedio nacional.

Michoacán, de 2003 a 2009, creció en PEO más que el país; para el periodo 2009-2014 fue al revés, creció menos que el país, lo cual se tradujo en mayor desempleo. Los

resultados negativos de 2009 a 2014 subsumieron a los resultados positivos de 2003 a 2009. Michoacán se califica como entidad "ganadora" para el periodo 2003-2009. De 2009 a 2014, la entidad se califica como "perdedora". Considerando de 2003 a 2014, Michoacán se califica como "perdedora".

El comportamiento zigzagueante de los ingresos y de los procesos económicos obligaron a que el Estado subsanara los efectos negativos que se generaron, implementó diversos programas. La contracción económica en la entidad obedece a un conjunto de hechos altamente interrelacionados. La inseguridad pública está vinculada con la crisis de las finanzas estatales y con manifestaciones violentas de grupos de presión.

### **Productividad del trabajo per cápita en las organizaciones estatales, 2003-2015**

El coeficiente de la relación del crecimiento del tamaño del Estado con la productividad del trabajo per cápita estatal es de -39.1908. Esta variable también presenta una relación inversa. La productividad, siguiendo los coeficientes de las dos variables, provocó en mayor medida el engrandecimiento del tamaño del Estado. Este resultado coincide con la relevancia que otorgan a estas variables los diversos enfoques teóricos que explican el engrandecimiento del tamaño del aparato estatal.

La baja productividad en buena parte es causada por el desempeño de la burocracia. La productividad del trabajo con base en sueldos y salarios del personal ocupado total tuvo una línea descendente. Los sueldos y salarios crecieron 68.35%, mientras que la producción estatal solo aumentó 15.18%. La productividad del trabajo total de 2003 a 2015 disminuyó 31.58%.

La productividad del trabajo per cápita del aparato estatal disminuyó 39.41% de 2003 a 2015. El crecimiento de la producción total per cápita de las organizaciones estatales, por consiguiente, fue menor que el crecimiento de los sueldos y salarios per cápita. El aumento que han tenido los sueldos y salarios del personal ocupado de las organizaciones estatales obedece, hasta cierto punto, a la dinámica de los sindicatos, ya que éstos tienen fuerte influencia en las decisiones que toman los funcionarios

estatales. Las protestas y movilizaciones de los sindicatos durante 2003-2015 subieron en frecuencia e intensidad. Varios sindicatos, incluso, adoptaron, en las formas de exponer sus peticiones, la pedagogía del chantaje. La burocracia, por otro lado, asume como prioritarias las votaciones, pues tiene margen de maniobrar para manipularlas, debido a que poseen información privilegiada. La burocracia cobra la manipulación a los candidatos, que luego serán funcionarios, con mayores demandas y/o incremento de sueldos y salarios.

El modelo burocrático en las organizaciones estatales de la entidad está en construcción y lo avanzado no ha sido con pasos sólidos, ha tenido desviaciones. El modelo tampoco ha sido acompañado de ejercicios democráticos. La gestión burocrática en Michoacán se ha desarrollado con cierto grado de distorsión. La Nueva Gestión Estatal ampliada (NGEa) se diseñó precisamente para cambiar parcial o totalmente a los sistemas administrativos del aparato estatal y a las instituciones, buscando mejores resultados en las gestiones.

En Michoacán, la implementación de un modelo basado en la NGEa (modelo posburocrático) comprendería eliminar las organizaciones estatales con gasto no justificado, reducir el número de funciones de las organizaciones con gasto aprobado, disminuir la estructura jerárquica al interior de las organizaciones, contraer la reglamentación que regula las funciones y, cuando proceda, contratar agentes económicos para suministrar algunos bienes-servicios públicos, sin llegar a la privatización. En la perspectiva de la NGEa, la productividad de la burocracia pudiera aumentarse produciendo competencia entre las organizaciones estatales para acceder a los presupuestos, estableciendo retribuciones especiales por eficiencia presupuestal, y limitando la cuantía de los mismos presupuestos.

La importación acrítica de las medidas de la NGEa puede producir efectos negativos sobre la productividad del trabajo, tal incorporación requiere, por tanto, cierto grado de compatibilidad con las particularidades del modelo burocrático imperante. Algunas organizaciones estatales en la entidad están construyendo apenas las bases de su gestión burocrática y otras la están consolidando. La aplicación de las medidas, además,

exige ciertas condiciones administrativas y políticas. La adopción debe hacerse también en forma sincrónica con prácticas democráticas. La situación presente del Estado en Michoacán no acepta procesos diacrónicos. La incorporación, siguiendo a Cabrero (2007, p. 187), asimismo, debe impedir que el discurso de la NGEa instale nuevas expresiones de centralismo en la toma de decisiones (tecnocracia exacerbada).

En Michoacán, se ha buscado instalar el Estado del bienestar (EB) propio de la economía del desarrollo (ED), pero en lo proceso de implementación se presentó "La cubeta que gotea" de Okun, con agujeros múltiples y amplios, que prácticamente forman espacios continuos de filtración de ingresos (coladera). La redistribución del ingreso no ha logrado disminuir la desigualdad social y, a la vez, ha afectado la eficiencia de los procesos económicos de la entidad. Los agujeros de la cubeta se formaron por las mismas causas que han provocado la baja productividad de las organizaciones estatales. El EB representa una expresión robusta del Estado, en Michoacán se superó ese límite, se ingresó a una versión distorsionada.

Con la presente investigación, se espera nutrir líneas de conocimiento en el ámbito de la economía pública, así como abrir nuevos estudios, por ejemplo, aquellos relacionados con:

1. La incorporación sincrónica de medidas de la NGEa con ejercicios democráticos.
2. La producción eficientemente de bienes-servicios públicos, sin dejar de lado la construcción de significados sociales.
3. La promoción del comportamiento colectivo, el diálogo y la deliberación en la acción estatal.
4. La regulación óptima del ejercicio estatal.
5. La situación teórica del Estado. Los conceptos de referencia del Estado están en movimiento. El EB de la ED, años atrás, no pudo responder a diversas crisis económicas y, al mismo tiempo, evidenció que el intervencionismo estatal alto en los procesos económicos produce efectos negativos. El Estado mínimo monetarista del modelo macroeconómico liberal monetarista, el Estado mínimo coordinador de la elección pública, y el Estado mínimo institucional del neo-institucionalismo económico tampoco han sido capaces de anticiparse y

responder a crisis económicas, evidenciaron que la participación estatal baja en los procesos económicos generan consecuencias negativas.

El tamaño del Estado tiene y, seguirá teniendo, preponderancia práctica y teórica. En efecto, el modelo que esté guiando el proceso económico señala normativamente el tamaño del Estado, pero no coincidirá con el que se obtenga en la realidad, sólo habrá aproximaciones. Un tamaño aceptable del Estado, quizá, será aquel que, dadas ciertas condiciones específicas de una sociedad, permita que haya simultáneamente eficiencia económica y equidad social. Este tamaño tiene caducidad y difícilmente podrá replicarse de forma similar para otras sociedades.

## Conclusions

To what degree does the real *per capita* work-related income of diverse social agents and the productivity of the work of the personnel employed of state agencies (*per capita* labor productivity) explain for the growth of the State in Michoacán in the period 2003-2015? Through a minimum-quadratic estimate, it is determined that that these two variables together explain in 71.99% the expansion of the size the State.

The income of diverse social agents is the variable most often used in theoretical approaches that emphasize sources external to the State as the main causes of its expansion. Wagner's law, Meltzer and Richard's model, Peacock and Wiseman's displacement effect, Tullock's rent-seeking theory, and Buchanan's fiscal illusion theory all depend to some degree on this variable. Meanwhile, theoretical proposals that analyze sources internal to the State that generate its growth focus on the productivity of state agencies as the key variable. Brennan and Buchanan's Leviathan model, and the models proposed by Baumol, Niskanen, and Findlay and Wilson, together with Tullock's rent-seeking theory and Buchanan's fiscal illusion theory (flypaper effect) all place this variable in the center of their arguments. Most of these latter proposals are framed in terms of public choice (PC), but Tullock's rent-seeking theory and Buchanan's fiscal illusion theory fit quite well into both categories. Which of these two variables – according to the propositions of these models– plays the more important role in State expansion? We calculated their relative importance using Saaty's algorithm. Results indicate that the labor-related income of social agents and the productivity of state agencies account for 37.90% and 41.40% of growth, respectively.

### **The size of the State in Michoacán, 2003-2015**

The main indicator used to measure the size of a State is the relation between expenditures and Gross Internal Product (GIP). In Michoacán, from 2003 to 2015, applying this financial measure to total state spending shows that its size of the State increased 19.45%. According to the current expenditure/GIP ratio, the State grew by

9.10%. The behavior of the ratio capital spending/GIP was the opposite of that of the ratios total state expenditures/GIP and current expenditures/GIP. Capital spending grew more than GIP, which means that the size of the State decreased. However, the ratio of capital spending to total state expenditures was very low, reflecting a modest influence of the State via positive externalities in economic processes of the entity.

According to the relation state debt payment/GIP, the size of the State increased by 363.3%. Total *per capita* spending also grew more than *per capita* GIP. Thus, size increased by 10.94%. Practically all the ratios of state expenditures/GIP indicate that the size of the State in Michoacán expanded. Upon applying the ordinary least squares, we found that the *per capita* labor-related income of social agents and, to a greater degree, the *per capita* productivity of work in state agencies, stimulated the expansion of the State.

#### **Real *per capita* labor-related income of social agents in Michoacán, 2003-2015**

The coefficient of the ratio of the growth of the size of the State to the real *per capita* labor-related income of social agents was -0.0230, showing that the size of the State increased proportionally to the decrease in the income of those agents. This coefficient has a negative value because Michoacán did not experience ascendant dynamics in its economic processes, especially between 2009 and 2014. This economic deceleration caused income to show intermittent behavior. In fact, the amount of income was below the national average.

Between 2003 and 2009, PEO in Michoacán grew more than at the national level, but for the 2009-2014 period the inverse was true, as it grew less than in the country as a whole, a situation that generated higher unemployment. The negative results from 2009 to 2014 subsumed the positive results of 2003-2009. Michoacán was ranked as a “winning” entity for the 2003-2009 period, but for the years 2009-2014 it qualified as a “loser”. For the 2003-2014 period as a whole, Michoacán also ranked as a “loser”.



The up-and-down behavior of both income and economic processes forced the State to attempt to relieve the negative effects generated by implementing several programs. The economic contraction in the entity was caused by a series of tightly-interrelated circumstances; for example, public insecurity was linked to both the crisis in state finances and violent demonstrations by pressure groups.

#### ***Per capita productivity of state agencies, 2003-2015***

The coefficient of the relation between the growth of the size of the State and the *per capita* productivity of work by state employees was -39.1908. Thus, this variable also presented an inverse relation. According to the coefficients of these two variables, productivity was the main cause the expansion of the size of the State, a result that coincides with the importance accorded to these variables by diverse theoretical approaches that seek to explain the growth of the size of the State apparatuses.

This low productivity was caused, largely, by the performance of the bureaucracy. Based on the salaries and wages of the total employed population, the productivity of labor showed a descending line, since salaries and wages increased by 68.35%, but state production only rose by 15.18%. The productivity of total work from 2003 to 2015 declined by 31.58%.

The *per capita* productivity of work by the state apparatus fell by 39.41% from 2003 to 2015. The growth of total *per capita* production by state agencies was, therefore, lower than the rise in *per capita* salaries and wages. The increase in salaries and wages for the personnel employed in state organizations was due –up to a point– to the dynamics of labor unions, which exert a strong influence on the decisions of state officials. The number of protests and demonstrations by unions increased in frequency and intensity from 2003 to 2015. In fact, some adopted a kind of blackmail strategy when presenting their demands. The bureaucracy, meanwhile, opted to prioritize elections because they enjoy a certain amount of maneuvering room to manipulate those processes thanks to the privileged information to which they have access. Some bureaucrats later collect on

their manipulations by increasing their demands and/or wages and salaries from victorious candidates who are named as functionaries.

The bureaucratic model of state organizations in Michoacán is still under construction, but its advance has been uncertain and plagued with deviations. Nor has it been accompanied by the exercise of democracy. In fact, bureaucratic administration there has developed with a marked degree of distortion. The New Expanded State Management (NESM) is designed, precisely, to change –partially or totally– the existing administrative systems of the state apparatus and its institutions in an effort to achieve better results.

In Michoacán, implementing a model based on the NESM (the so-called post-bureaucratic model) would entail: 1) eliminating all state agencies whose expenditures are not justified; 2) reducing the number of functions performed by the agencies whose outlays are approved; 3) shrinking the hierarchical structure inside those agencies; 4) cutting some of the regulations that govern their functions; and, where necessary or convenient, 4) hiring external economic entities to supply some public goods and services —though stopping short of privatization—. In the NESM perspective, the productivity of the bureaucracy could be raised by generating competition among state agencies to access budgets by offering rewards for fiscal efficiency and limiting the size of operating budgets.

The acritical importation of NESM measures could, however, generate negative effects on labor productivity, since they require a certain degree of compatibility with the peculiarities of the existing bureaucratic model. Some state agencies in Michoacán are only now building the bases of their bureaucratic administration, while others are consolidating them. Applying measures of this kind requires, as well, certain administrative and political conditions, and their adoption must be carried out in synchrony with democratic practices. The current situation in the State in Michoacán does not admit diachronic processes. According to Cabrero (2007, p. 187), the incorporation process itself impedes the NESM discourse from installing new expressions of centralism in decision-making (exacerbated technocracy).

Efforts have been made in Michoacán to establish the Welfare State (WS) as part of the Economy of Development (ED), but Okun's 'leaky bucket' appeared during implementation, opening many large holes that became almost continuous spaces through which income could filter out (drains). Income redistribution has proven ineffective in reducing social inequality, but has lowered the efficiency of economic processes in the entity. The holes in the bucket were drilled by the same factors that have caused low productivity in state agencies. The WE represents a robust expression of the State, but in Michoacán certain limits were surpassed so the version that entered was a distorted one.

The goals of this study were to contribute to expanding our knowledge in the area of public economy, and to open new fields of study related to issues like the following:

1. The synchronic incorporation of NESM measures with democratic exercises.
2. Efficient production of public goods and services, without setting aside the construction of social meanings.
3. The promotion of collective behaviors, dialogue and deliberation in state actions.
4. Optimal regulation of state activities.
5. The theoretical situation of the State. The concepts of reference to the State are in movement. Years ago, the WS of the DE proved to be unable to respond to diverse economic crises though, at the same time, it demonstrated that large-scale state intervention in economic processes generates negative effects. However, neither the minimal monetarist State of the liberal monetarist macroeconomic model, nor the minimal coordinator State of public election, nor the minimal institutional State typical of economic neo-institutionalism has been able to foresee, and then respond adequately to, economic crises; clearly suggesting that low state participation in economic processes also produces negative consequences.

Currently, the size of the State in Michoacán has –and surely will continue to have– practical and theoretical preponderance. Indeed, the model that guides the economic process normatively signals the size of the State, but will never coincide with what occurs in reality, for it can only offer approximations. Perhaps an acceptable size for the

State would be the one that, given certain conditions of a society, simultaneously allows economic efficiency and social equality. But this size comes with an expiration date, and would be most difficult to replicate in a similar fashion for other societies.

## Fuentes de referencia bibliográfica

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Acosta, P. y Loza, A. (2011). Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto "flypaper". *Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal*, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de la Plata y Universidad Austral.
- Adserá, A. y Boix, C. (2002). Trade, democracy, and the size of the sector public: the political underpinnings of openness. *International Organization*, 56, pp. 229-262.
- Aguilar, L. (2007). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), pp. 187-213.
- Alesina, A. y Giuliano, P. (2009). *Preferences for Redistribution, Working Paper 14825*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. y Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. *Journal of Public Economics*, 69, pp. 305-321.
- Álvarez, S., Arizaga, M. y Aparicio, A. (2000). Descentralización fiscal y crecimiento del gasto público en España. Un análisis desde los principios de la economía política constitucional. *Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT-España*, Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Ayala, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Ayala, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. Distrito Federal, México: SFINGE Grupo Editorial y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arellano, D. y Cabrero, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional en el debate público. *Gestión y Política Pública*, XIV(3), pp. 599-618.
- Bartolomé, A. (2017). *Valoración de políticas regulatorias. Aplicación al caso de las redes de telecomunicación de banda ancha* (tesis de posgrado, Doctorado en Economía y Empresa). Universidad Autónoma de Madrid, España.

- Baumol, J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), pp. 415-426.
- Becker, G. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
- Bermeo, M. (2013). La economía política del tamaño del Estado. *Revista CIFE*, 15(22), pp. 87-107.
- Bermeo, M. (2014). *Determinantes del tamaño del Estado. El caso colombiano* (tesis de posgrado, Doctorado en Ciencias Económicas). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Berry, W. y Lowery, D. (1987). Explaining the size of the public sector: responsive and excessive government interpretation. *The Journal of Politics*, 39, pp. 401-440.
- Bird, R. (1971). Wagner's Law of Expanding State Activity. *Public Finance*, 26(1), pp. 1-26.
- Blanchard, O., Amighini, A. y Giavazzi, F. (2012), *Macroeconomía*, Quinta edición. Madrid, España: Pearson Educación, S.A.
- Boisier, S. (1980). *Técnicas de análisis regional con información limitada. Cuadernos del ILPES No. 27*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social / Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Boix, C. (1999). ¿Por qué crece el sector público? El papel del desarrollo económico, el comercio y la democracia. *Els Opuscles del CREI*, 5, pp. 1-39.
- Boix, C. (2001). Democracy, development, and the public sector. *America Journal of Political Science*, 45(1), pp. 1-17.
- Borcherding, T. (1985). The causes of government expenditure growth: a survey of the US evidence. *Journal Public Economics*, 28, pp. 359-382.
- Bradford, D. y Oates, W. (1971). Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants. *The American Economic Review*, 61(2), pp. 440-448.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1977). Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3), pp. 255-273.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. (1967). *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill, North Carolina, United States: University of North Carolina Press.

- Cabrero, E. (2007). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En E. Cabrero (coordinador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp. 155-190). Distrito Federal, México: Centro de Investigación de Docencia Económicas - Porrúa.
- Cameron, D. (1978). The expansion of the public economy: a comparative analysis. *America Political Science Review*, 72, pp. 1243-1261.
- Cansino, C. (1997). *Democratización y liberalización*. Distrito Federal, México: Instituto Nacional Electoral.
- Corona, J. (1996). Una visión desapasionada de la financiación de las Autonomías. En E. Moldes y P. Puy (editores), *La financiación de las Comunidades Autónomas*. Madrid, España: Editorial Minerva.
- Courant, P., Gramlich, E. y Rubinfeld, D. (1979). The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: or Why Money Sticks Where It Hits. En P. Mieszkowski y W. Oakland (editors), *Fiscal Federalism and Grants-In-Aid* (pp. 5-21). Washington DC, United States. The Urban Institute.
- Del Río, G. (2017). *Democratización y desarrollo humano. Análisis de la participación y competitividad electoral en los municipios de Michoacán, México* (tesis de posgrado, Maestría en Políticas Públicas). Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.
- Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía, Sociedad y Territorio*, III(11), pp. 387-407.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), pp. 135-150.
- Downs, A. (1961). Problems of majority voting: in defense of majority voting. *Journal of Political Economy*, 69(2), pp. 192-199.
- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. New Jersey, United States: Princeton University Press.
- Epifani, P. y Gancia, G. (2009). Openness, government size and the terms of trade. *Review of Economic Studies*, 76, pp. 629-668.

- Ferris, J. y West, E. (1999). Cost disease verse Leviathan explanations of rising government costs: an empirical investigation. *Public Choice*, 98, pp. 307-316.
- Findlay, R. y Wilson, J. (1984). *The Political Economy of the leviathan. Seminal Paper* 285. Stockholm, Sweden: Institute for International Economic Studies.
- García, C. (2014). *Impacto sobre la inversión pública de las transferencias gubernamentales en el marco de una hacienda descentralizada: el caso de los fondos estructurales comunitarios* (tesis de posgrado, Doctorado en Economía y Empresa). Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo.
- Gamazo, J. (1997). Comportamiento burocrático y presupuestación pública. Una teoría de la oferta de la actividad financiera. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 12, pp. 145-169.
- Garrett, T. y Rhine, R. (2006). On the Size and Growth of Government. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88(1), pp. 13-30.
- Goffman, I. (1968). On the Empirical Testing of Wagner's Law: A Technical Note. *Public Finance*, 23, pp. 359-364.
- Goffman, I. y Mahar, D. (1971). The growth of public expenditure in selected developing nations: Six Caribbean countries. *Public Finance* 26(1), pp. 57-74.
- González, J. y Onrubia, J. (2003). Información, evaluación, y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos. *Papeles de Economía Española*, 95, pp. 2-23.
- Grossman, P. (1992). Fiscal Decentralization and Public Sector Size in Australia. *The Economic Record*, 68(3), pp. 240-246.
- Gupta, S. (1967). Public Expenditure and Economic Growth: A Time Series Analysis. *Public Finance*, 22, pp. 423-466.
- Herber, B. (1967). *Modern Public Finance*, 2da. Edition. Homewood, Illinois, United States: Richard D. Irwin.
- Hernández, S. (2004). *Introducción a la administración. Un enfoque teórico práctico*. Distrito Federal, México: McGraw-Hill.
- Herrera, H. (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán*. Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.



- Herrera, H., Arias, D. y Colín, R. (2014). Incorporación tecnológica y gestión pública municipal: lógicas compatibles y lógicas contrapuestas. En D. Ayala y J. Sanjurjo (coordinadores), *El Desarrollo local en construcción: aportes teóricos y metodológicos*, Vol. 1 (pp. 117-133). Morelia, México: Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Herrera, H. y Arias, D. (2012). Producción legislativa y neo-institucionalismo económico. Análisis del marco regulatorio económico del Estado de Michoacán. En M. Mascott y G. Meixuero (coordinadores), *Investigación social y opinión pública* (pp. 227-255). Distrito Federal, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Herrera, H. y Colín, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(1), pp. 121-146.
- Herrera, H. y Colín, R. (2016). Cumplimiento gubernamental y estilos de gobernar. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán, México. *Política y Sociedad*, 53(1), pp. 143-167.
- Hindriks, J. y Myles, G. (2006). *Intermediate public economics*, London, England: MIT Press.
- Hines, J. y Thaler, R. (1995). Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, IX(4), pp. 217-226.
- Hinkelammert, F. (2000). *Crítica a la razón utópica*, Tercera edición. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Huerta, M. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, 24, pp. 121-150.
- Jaén, M. (2004). *La Ley de Wagner: un análisis sintético*, P. T. No. 6/04. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Joulfaian, D. y Marlow, M. (1990). Government and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data. *Southern Economic Journal*, 56(4), pp. 1094-1102.
- Kalb, A. (2010). The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities. *Economic Analysis and Policy*, XL(1), pp. 23-48.

- Katsimi, M. (1998). Explaining the Size of the Public Sector. *Public Choice*, 96, pp. 117-144.
- Kau, J. y Rubin, P. (1981). The size of government. *Public Choice*, 37, pp. 261-274.
- Kimakova, A. (2009). Government size and openness revisited: the case of financial globalization. *Kyklos*, 62(3), pp. 394-406.
- Kristov, L., Linder, P. y McClelland, R. (1992). Pressure Groups and Redistribution. *Elsevier Journal of Public Economics*, 48(2), pp. 135 -163.
- Laffont, J. (2000). *Incentives and political economy*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency vs. X-efficiency. *American Economic Review*, 56, pp. 392-415.
- Liberati, P. (2007). Trade openness, capital openness and government size. *Journal of Public Policy*, 27, pp. 215-247.
- Mann, A. (1980). Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico, 1925-76. *National Tax Journal*, 33, pp. 189-201.
- Magazzino, C. (2012). Wagner's Law and Augmented Wagner's Law in EU-27. A Time-Series Analysis on Stationarity, Cointegration and Causality. *International Research Journal of Finance and Economics*, 89, pp. 205-220.
- Martimort, D. (1996). The multiprincipal nature of the government. *European Economic Review*, 40, pp. 673-685.
- Mattos, E. (2009). Median-voter, size the government and budget spillover: evidence for US States. *Applied Economics Letter*, 16, pp. 1387-1392.
- Meltzer, A. y Richard, S. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 914-927.
- Meltzer, A. y Richard, S. (1983). Tests of a rational theory of the size of government. *Public Choice*, 41(3), pp. 403-418.
- Mercado, E. (1991). *Técnicas para la toma de decisiones*. Distrito Federal, México: Limusa.
- Michas, N. (1975). Wagner's Law of Public Expenditures: What Is the Appropriate Measurement for a Valid Test? *Public Finance*, 30(1), pp. 77-84.
- Moe, T. (1980). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago, United States: University of Chicago Press.

- Morlino, L. (1996). Las democracias. En G. Pasquino, S. Bartolini y M. Cotta (compiladores), *Manual de ciencia política* (pp. 79-128). Madrid, España: Alianza Universidad.
- Mostajo, R. (2000). *Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala*. Santiago, Chile: División de desarrollo económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Muller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambrigde, United Kingdom: Cambrigde University Press.
- Murthy, V. (1994). Wagner's Law, Spurious in Mexico or Misspecification: a reply. *Public Finance*, 49(2), pp. 295-303.
- Musgrave, R. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven, United States: Yale University Press.
- Musgrave, R. (1973). *Sistemas fiscales*. Madrid, España: Ed. Aguilar.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública. Teoría y aplicada*, Quinta edición. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. y Peacock, A. (editors) (1958). *Classics in the theory public finance*. London, England: Macmillan.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago, United States: Aldine-Atherton.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Tercera reimpresión. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, R. (1990). *Anarquía, Estado y Utopía*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, United States: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, W. (1989). Searching for Leviathan: a reply and some further reflections. *The American Economics Review*, 79, pp. 578-583.
- Olson, M. (1965). *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, United States: Harvard University Press.
- Onrubia, J. (2009). Dimensión y eficiencia del sector público ante la globalización: modelos de gobernanza fiscal. *Temas actuales de economía*, 4, pp. 59-92.

- Otero, R. (2010). *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial*. Distrito Federal, México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- O'Donell, G. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires, Argentina: Piados.
- Peacock A. y Wiseman J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. London, England: Oxford University Press.
- PNUD (1997). *Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2*. Nueva York, United States: Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme.
- Pryor, F. (1968). *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. Homewood, Illinois, United States: Richard D. Irwin.
- Rivera, J. (2014a). Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán. *Perspectivas*, 6, pp. 3-16.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?* Washington DC, United States: Institute for International Economics.
- Rodrik, D. (1998). "Why do more open economies have bigger governments". *Journal of Political Economy*, 106, pp. 997-1032.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. *Public Choice*, 33(4), pp. 27-43.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1979a). Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy. *Quarterly Journal of Economics*, 93, pp. 563-587.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1979b). The Elusive Median Voter. *Journal of Public Economics*, 12(2), pp. 143-170.
- Rodríguez, A. y Suárez, J. (2003). "Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: Una revisión de modelos". *Revista de Economía Pública*, 164, pp. 83-107.
- Rodríguez, R. (2000). El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional. *Isonomía*, 13, pp. 191-204.
- Sánchez, M. (2006). Niveles de competitividad electoral, el caso de los estados de México y Morelos. *Espacios públicos*, 9(17), pp. 58-103.

- Samuelson, P. y Nordahus, W. (2005). *Economía*, 18ª. Edición. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Sappington, D. y Stiglitz, J. (1987). Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), pp. 567-582.
- Sartori, G. (1995). *Ingeniería constitutiva comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1999). La democracia como valor universal. *Journal of Democracy*, 3, pp. 3-17.
- Shelton, C. (2007). The size and composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 91, pp. 2230-2260.
- Sour, L. (2013). The flypaper effect in mexican local governments. *Estudios Económicos*, 28(1), pp. 165-186.
- Sour, L. (2016). Una revisión del “efecto flypaper” mexicano (1990-2012). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, V(2), pp. 9-28.
- Stiglitz, J. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- Tarschys, D. (1975). The growth of public expenditures: nine modes of explanation. *Scandinavian Political Studies*, 10, pp. 9-31.
- Tim, H. (1961). Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. *Finanzarchiv, Heft*, 2, pp. 241-247.
- Tim, H. (1974). La ley del crecimiento del gasto público. En J. Álvarez, *La dinámica del gasto público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Tirole, J. (1994). The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, 46, pp. 1-29.
- Trujillo, L. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII(2), pp. 451-486.
- Torres, F., Rozga, R., García, A. y Delgadillo, J. (2010). *Técnicas para el análisis regional. Desarrollo y aplicaciones*, Segunda reimpresión. Distrito Federal, México: Editorial Trillas.
- Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.

- Tullock, G. (1990). The cost of special privilege. En J. Alt y K. Shepsle (editors), *Perspectives on positive political economy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Valdés, L. (1995). *Sistemas electorales y de partido. Serie de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 7*. Distrito Federal, México: Instituto Federal Electoral.
- Vanhanen, T. (2003). *Democratization a comparative analysis of 170 countries*. London, England: Routledge.
- Wagner, A. (1958). Three extracts on public finance. En Musgrave, R. y Peacock, A. (editors), *Classics in the theory public finance* (pp. 1-15). London, England: Macmillan.
- West, E. (1991). "Secular cost changes and the size of government. Towards a generalized theory". *Journal of Public Economics*, 45, pp. 363-381.

### Sitios web y bases de datos

- CONAPO (2010). *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010*. Recuperado de:  
[http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/pdf/IIM\\_Estatal\\_y\\_Municipal.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf)
- CONAPO (2017). *Indicadores Demográficos 1990/2030*. Recuperado de:  
<https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico/resource/44d3217e-e679-4ad7-ad0f-56393b373aeb>
- CONEVAL (2016). *Índice de Rezago Social 2015. Presentación de Resultados*. Recuperado de:  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2015/Nota\\_Rezago\\_Social\\_2015\\_vf.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice_Rezago_Social_2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf)
- CONEVAL (2017). *Estadísticas de pobreza en Michoacán*. Recuperado de:  
<http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/Paginas/principal.aspx>
- CONEVAL (2018). *Ingreso laboral per cápita, Michoacán*. Recuperado de:  
<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Michoacan/PublishingImages/ITLP-1T2018/Ingreso-laboral-per-capita-MICH-1T-2018.jpg>

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, COPARMEX, y El Colegio de México (2010). *Índice de Desarrollo Democrático de México. Perfil de entidades federativas.*

Recuperado de:

[http://www.idd-mex.org/2015/informes\\_x\\_pais/18/2010-michoacan.html](http://www.idd-mex.org/2015/informes_x_pais/18/2010-michoacan.html)

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, COPARMEX y El Colegio de México (2011). *Índice de Desarrollo Democrático de México. Perfil de entidades federativas.*

Recuperado de:

[http://www.idd-mex.org/2015/informes\\_x\\_pais/51/2011-michoacan.html](http://www.idd-mex.org/2015/informes_x_pais/51/2011-michoacan.html)

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, COPARMEX, y El Colegio de México (2012). *Índice de Desarrollo Democrático de México. Perfil de entidades federativas.*

Recuperado de:

[http://www.idd-mex.org/2015/informes\\_x\\_pais/90/2012-michoacan.html](http://www.idd-mex.org/2015/informes_x_pais/90/2012-michoacan.html)

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, COPARMEX, El Colegio de México (2013). *Índice de Desarrollo Democrático de México. Perfil de entidades federativas.* Recuperado de:

[http://www.idd-mex.org/2015/informes\\_x\\_pais/125/2013-michoacan.html](http://www.idd-mex.org/2015/informes_x_pais/125/2013-michoacan.html)

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, COPARMEX, INE, El Colegio de México (2014). *Índice de Desarrollo Democrático de México. Perfil de entidades federativas.*

Recuperado de:

[http://www.idd-mex.org/2015/informes\\_x\\_pais/174/2014-michoacan.html](http://www.idd-mex.org/2015/informes_x_pais/174/2014-michoacan.html)

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, COPARMEX, INE, El Colegio de México (2015). *Índice de Desarrollo Democrático de México. Perfil de entidades federativas.*

Recuperado de:

[http://www.idd-mex.org/2015/informes\\_x\\_pais/216/2015-michoacan.html](http://www.idd-mex.org/2015/informes_x_pais/216/2015-michoacan.html)

Guerrero, E. (2014). La dictadura criminal. Nexos. Recuperado de:

<https://www.nexos.com.mx/?p=20026>

IEM (2001). *Proceso electoral ordinario del año 2001. Archivo Documental.* Recuperado de:

<http://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-2001>

IEM (2007). *Proceso electoral ordinario del año 2007. Archivo Documental.* Recuperado de:

<http://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-de-2007>

ITEM (2011). *Proceso electoral ordinario del año 2011. Archivo Documental*. Recuperado de:

<http://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-2011/resultados-del-proceso-electoral-ordinario-2011>

ITEM (2015). *Proceso electoral ordinario 2014-2015. Archivo Documental*. Recuperado de:

<http://www.iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-2015/resultados-del-proceso-electoral-ordinario-2014-2015>

INEE (2010). *Panorama Educativo de México, 2010*. Recuperado de:

[http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\\_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010\\_AR03\\_\\_a-vinculo.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2010/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2010_AR03__a-vinculo.pdf)

INEGI (2008). *Sistema de clasificación industrial de América del Norte, México, SCIAN 2007*. Recuperado de:

<file:///C:/Users/Hugo/Downloads/SCIAN%202007.pdf>

INEGI (2015). *Cuéntame. Información por identidad*. Recuperado de:

<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/default.aspx?tema=me&e=16>

INEGI (2017a). *PIB anual por entidad federativa*. Recuperado de:

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/tabulados.aspx>

INEGI (2017b). *Sistema estatal y municipal de base de datos, Censos económicos*.

Recuperado de:

<http://sc.inegi.org.mx/cobdem/contenido.jsp#>

INEGI (2017c). *Sistema estatal y municipal de base de datos, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. Recuperado de:

<http://sc.inegi.org.mx/cobdem/contenido.jsp#>

INEGI (2018). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. SNIEG. Información de Interés Nacional*. Recuperado de:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10000280#D10000280>

México Evalúa (2010). *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*. Recuperado de:

<http://mexicoevalua.org/2010/11/10/indice-de-inseguridad-ciudadana-y-violencia/>



Rivera, J. (2013). El abismo michoacano. *Nexos*. Recuperado de:

<https://www.nexos.com.mx/?p=15462>

Rivera, J. (2014b). Los límites de la depredación. *Nexos*. Recuperado de:

<https://www.nexos.com.mx/?p=20022>

### Documentos oficiales

Poder Ejecutivo de Michoacán (2015). *Plan de Desarrollo Integral de Michoacán, 2015-2021*. Recuperado de:

[http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/itdif/2016/71/pladiem\\_2016-2021.pdf](http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/itdif/2016/71/pladiem_2016-2021.pdf)

Poder Ejecutivo de Michoacán (2017). *Catálogo Electrónico de la Legislación del Estado de Michoacán*. Recuperado de:

<http://celem.michoacan.gob.mx/morelia/principal.jsp>

Poder Legislativo Federal (2016). *Ley de coordinación fiscal federal*. Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf)

Poder Legislativo Federal (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de:

<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>

Poder Legislativo de Michoacán (2002). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2003. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Cuarta Sección, Tomo CXXIX, Núm. 94.

Poder Legislativo de Michoacán (2003). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2004. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tercera Sección, Tomo CXXXII, Núm. 58.

Poder Legislativo de Michoacán (2004). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2005. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Quinta Sección, Tomo CXXXV, Núm. 20.

- Poder Legislativo de Michoacán (2005). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2006. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tomo CXXXVII, Núm. 80.
- Poder Legislativo de Michoacán (2006). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2007. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, s/n.
- Poder Legislativo de Michoacán (2007). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2008. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, s/n.
- Poder Legislativo de Michoacán (2008). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2009. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Cuarta Sección, Tomo CXLV, Núm. 52.
- Poder Legislativo de Michoacán (2009). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2010. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Trigésima Cuarta Sección, Tomo CXLVIII, Núm. 13, Morelia.
- Poder Legislativo de Michoacán (2010). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2011. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Décima Segunda Sección, Tomo CL, Núm. 70.
- Poder Legislativo de Michoacán (2011). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2012. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Décima Tercera Sección, Tomo CLIII, Núm. 34.
- Poder Legislativo de Michoacán (2012). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2013. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Sexta Sección, Tomo CLV, Núm. 95.

Poder Legislativo de Michoacán (2013). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2014. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Septuagésima Séptima Sección, Tomo CLVIII, Núm. 56.

Poder Legislativo de Michoacán (2014). Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal del año 2015. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo*, Tercera Sección, Tomo CLXI, Núm. 8.

Poder Legislativo de Michoacán (2016a). *Ley de hacienda de Michoacán*. Recuperado de: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O8336fue.pdf>

Poder Legislativo de Michoacán (2016b). *Ley de planeación hacendaria, presupuesto, gasto público y contabilidad gubernamental de Michoacán*. Recuperado de: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O8498fue.pdf>

Poder Legislativo de Michoacán(2016c). *Ley de deuda pública para Michoacán y sus municipios*. Recuperado de: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11664po.pdf>

Poder Legislativo de Michoacán (2017). *Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo* (CPEMO). Recuperado de: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>